Deutscher Bundestag **Drucksache 14/9323**
14. Wahlperiode 06. 06. 2002

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

6. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den Auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen

Inhaltsverzeichnis

Zugeleitet mit Schreiben des Auswärtigen Amts vom 5. Juni 2002 gemäß der Beschlüsse des Deutschen Bundestages vom 10. Dezember 1986, 6. Dezember 1991 und 5. Dezember 1996 – Drucksachen 10/6223, 12/1735, 12/7752 und 13/5363.

Seite

Seite

Anhang

Vorbemerkung

Mit dem vorliegenden Bericht kommt die Bundesregierung zum sechsten Mal dem Auftrag des Deutschen Bundestages (Bundestagsdrucksache 12/1735 vom 4. Dezember 1991) nach, über die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung in den auswärtigen Beziehungen zu berichten.[1] Der Berichtszeitraum erstreckt sich vom 1. Januar 2000 bis 31. März 2002. In Erfüllung des Bundestagsbeschlusses vom 5. April 2001 (Bundestagsdrucksache 14/5795) behandelt der vorliegende Bericht über die Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen hinaus auch die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung in anderen Politikbereichen. Er greift ausgewählte Maßnahmen auf, die innerstaatlich in Bereichen ergriffen wurden, für die neben dem Grundgesetz auch international anerkannte Menschenrechts-Standards den Maßstab setzen.

Die in diesem Bericht erörterten Themen und Beispiele – von der Menschenrechtslage in aller Welt über die Weiterentwicklung des menschenrechtlichen Normen- und Durchsetzungssystems bis zu konzeptionellen und praktischen Fragen der Um- und Durchsetzung – bilden die Spannbreite menschenrechtlicher Fragestellungen zwar nicht erschöpfend, jedoch in ihrer Vielfalt ab. Die Themenauswahl soll auch deutlich machen, dass der Katalog menschenrechtsrelevanter Fragen nicht in sich abgeschlossen ist, sondern in einem sich verändernden Umfeld selbst Veränderungen und Erweiterungen unterworfen ist. Es bleibt Aufgabe der Bundesregierung, auf die sich daraus ergebenden Herausforderungen angemessen, rasch und effektiv zu reagieren.

Der Bericht soll auch als praktische Handreichung für diejenigen Leserinnen und Leser dienen, die sich über die allgemeinen Entwicklungen in der internationalen Menschenrechtspolitik im Berichtszeitraum informieren möchten. Nach einer Einleitung zum Thema „Kohärente Menschenrechtspolitik als Querschnittsaufgabe der Politik der Bundesregierung: Von der Prävention bis zur Internationalen Gerichtsbarkeit“ und einer Darstellung der Tätigkeit der Menschenrechtsbeauftragten der Bundesregierung setzt sich Teil A dieses Berichts mit einer Reihe von Querschnittsthemen auseinander, die aktuelle Herausforderungen und Schwerpunkte der Menschenrechtspolitik sowohl der internationalen als auch der nationalen deutschen Menschenrechtspolitik darstellen. Teil B geht auf die Fortentwicklung des internationalen Normensystems und dessen Durchsetzungsmechanismen sowie auf Fragen und Verfahren der Umsetzung – auch durch deutsche Maßnahmen – ein; daneben beschreibt Teil B, wie Deutschland seinen internationalen Verpflichtungen nachgekommen ist, die sich aus diesem Normensystem ergeben (internationale Berichts-, Besuchs- und Beschwerdeverfahren). Teil C widmet sich ausgewählten Ländersituationen in allen Teilen der Welt. Gemäß Bundestagsdrucksache 12/1735 wird auch dieser Bericht der Öffentlichkeit in gedruckter Form zugänglich gemacht werden; er ist außerdem unter www.auswaertiges-amt.de abrufbar.

---

[1] Der 5. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen, Bundestagsdrucksache 14/3739, der dem Bundestag am 28. Juni 2000 vorgelegt wurde, ist weiterhin in deutscher und englischer Sprache unter www.auswaertiges-amt.de abrufbar.

Einleitung – Kohärente Menschenrechtspolitik als Querschnittsaufgabe der Politik der Bundesregierung

Bilanz und Überblick: Menschenrechtspolitik der Bundesregierung – von der Prävention zur internationalen Gerichtsbarkeit

Dieser Bericht umfasst den Zeitraum 1. Januar 2000 bis 31. März 2002.[2] In diesen gut zwei Jahren haben sich die Lage der Menschenrechte in der Welt und die internationale Zusammenarbeit zur Verbesserung der Menschenrechtslage zum Teil dramatisch entwickelt. Positiven Ereignissen und Tendenzen, z. B. dem demokratischen Wandel in der Bundesrepublik Jugoslawien, der Befreiung Afghanistans vom Taliban-Regime, der Demokratisierung und Stärkung von Rechtsstaatlichkeit in vielen Teilen der Welt, standen negative gegenüber: verbreitete Verletzungen aller bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte sowie der Rechte von benachteiligten und marginalisierten Personen und Gruppen, von Frauen und von Kindern; Verletzungen des Rechts auf Leben und des Schutzes vor Folter und Sklaverei sowie Ausbruch oder Fortdauer von schweren, mit systematischen Menschenrechtsverletzungen verbundenen nationalen und regionalen Krisen.

Die Ereignisse des 11. September 2001 und ihre Folge-Entwicklungen haben eklatant vor Augen geführt, welchen zusätzlichen Herausforderungen sich die Staatenwelt am Beginn des 21. Jahrhunderts auch in menschenrechtlicher Hinsicht stellen muss (→ Teil C, „Brennpunkt Afghanistan – 11. September 2001 und die Folgen für die Menschenrechtspolitik“). Demgegenüber gelang bei der Verfolgung schwerster individueller Menschenrechtsverletzungen durch eine internationale Strafgerichtsbarkeit ein entscheidender Schritt nach vorne: Die internationale Strafverfolgung hat mit dem Inkrafttreten des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs am 1. Juli 2002, einem Meilenstein in der Entwicklung des Völkerrechts (→ B 1.2.1), und mit der Tätigkeit der Internationalen („Ad-hoc-“)Strafgerichtshöfe – dort wird zurzeit u. a. das internationale Strafverfahren gegen den früheren serbischen Staatspräsidenten Slobodan Milosevic durchgeführt (→ B 2.3.4) – ganz erheblich an Durchsetzungskraft gewonnen. Die internationale Strafgerichtsbarkeit wird künftig einen Eckpfeiler bei der Ahndung schwerer Menschenrechtsverletzungen bilden, zugleich aber auch präventiv zu Schutz und Wahrung der Menschenrechte beitragen.

Herausforderungen der Menschenrechtspolitik: „Ownership“, Normsetzung, Umsetzung, Kohärenz der Menschenrechtspolitik, Vorbeugung

„Ownership“

Die Einhaltung der Menschenrechte ist ein legitimes Anliegen der internationalen Staatengemeinschaft, dem nicht die Staatensouveränität als Schutzschild entgegengehalten werden kann. Menschenrechte können und müssen von außen und durch Dritte eingefordert und gefördert werden, sie müssen aber auch von den unmittelbar Beteiligten selbst, d. h. von Staat und Zivilgesellschaft, gewollt, geschützt und gestärkt werden („Ownership-Prinzip“). Wenn Staaten – gegen ihre Zivilgesellschaften – dies nicht von sich aus tun, sind die Gestaltungsmöglichkeiten für Dritte erschwert und die praktischen Einwirkungsmöglichkeiten beeinträchtigt. Immer klarer zeigt sich jedoch, dass die Menschenrechte nicht nur ein moralischer und humanitärer Imperativ sind, sondern dass auch große Anreize für ihre Achtung und ihren Schutz bestehen: In Staaten, in denen die Menschenrechte geachtet und gefördert werden, herrschen in der Regel mehr politische Stabilität, mehr wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und mehr Wohlstand als in Staaten mit schweren menschenrechtlichen Defiziten. Die Menschenrechte zu fördern, eine „Menschenrechts-Dividende“ für den Staat als Ganzes zu erzielen, liegt im ureigenen Interesse der Regierungen. Sie darin zu unterstützen und dadurch zu Frieden und Wohlstand in der Welt beizutragen, liegt auch im Interesse Deutschlands.

Normsetzung

International anerkannte Vereinbarungen (Übereinkommen, Standards usw.) bilden die normative Grundlage der internationalen Menschenrechtspolitik. Menschenrechtliche Normen dienen der Herstellung eines möglichst weitgehenden und international verbindlichen menschenrechtlichen Konsenses. Sie sind für die Akzeptanz menschenrechtlicher Standards, Ziele und Verfahren von entscheidender Bedeutung. Die Normensetzung ist seit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 und dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte bzw. über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966 weit vorangeschritten und hat auch im Berichtszeitraum bedeutende Fortschritte gemacht (→ B 1). Dennoch ist der normative Schutz nicht komplett. So sieht sich die Staatenwelt – etwa in der Bioethik (→ A 8) – neuartigen Herausforderungen gegenüber und Fragestellungen, z. B. zu Rechten der Behinderten, alter Menschen u. a., die einer Antwort bedürfen. Weil menschenrechtliche Normen einen Werterahmen für globale Aktivitäten bilden, misst die Bundesregierung dem konsequenten Ausbau des internationalen Normensystems zum Schutz der Menschenrechte gerade im Zuge der Globalisierung hohe Bedeutung zu. Welche internationalen menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschland im Berichtszeitraum neu eingegangen ist, ist der Chronologie am Ende dieser Einleitung zu entnehmen.

Um- und Durchsetzung

Zugleich gilt es, die Akzeptanz und Umsetzung der geschaffenen Normen zu stärken, die Zahl der Ratifikatio-

[2] Entwicklungen nach dem 31. März 2002 wurden soweit wie möglich berücksichtigt.

nen internationaler Übereinkommen und ihrer Zusatzprotokolle zu erhöhen und den Wirkungsgrad ihrer konkreten Anwendung zu verbessern. Die größten Defizite bestehen nicht bei der Schaffung von Normen, sondern bei ihrer Umsetzung, dem Ziel jeglicher Menschenrechtspolitik. An der tatsächlichen Einhaltung und dem Schutz und der Achtung der Menschenrechte in der Wirklichkeit fehlt es jedoch im weltweiten Maßstab. Ursachen sind entweder Unfähigkeit von Staaten zum Schutz der Menschenrechte, z. B. Unfähigkeit zur Schaffung von Verhältnissen, Instanzen und Strukturen, die einen effektiven Menschenrechtsschutz gewährleisten können (Stichwort „Zurechenbarkeit von Menschenrechtsverletzungen“); oder Unwilligkeit, international anerkannte Menschenrechtsstandards zu achten und vollständig umzusetzen.

Entscheidend ist deshalb die Stärkung und Fortentwicklung internationaler Durchsetzungsmechanismen sowie der Einsatz geeigneter nationaler, aber international abgestimmter Maßnahmen, die zur Verwirklichung der Menschenrechte in der Realität beitragen. Im Rahmen internationaler Kontrollmechanismen geschieht dies durch förmliche Berichts-, Besuchs- und Beschwerdeverfahren (→ B 3) und durch die internationale Strafgerichtsbarkeit (s. u.); im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit durch multilaterale und bilaterale, aber international koordinierte Kooperationsmaßnahmen. Dabei steht im Vordergrund, die betroffenen Staaten – unter größtmöglicher Einbeziehung der Zivilgesellschaft – für eine partnerschaftliche Zusammenarbeit im Rahmen der internationalen Bemühungen um eine Verbesserung der Menschenrechtslage in ihrem Staatsgebiet zu gewinnen. Wo dies nicht möglich ist, sieht die Bundesregierung öffentliche Kritik als legitimes Mittel der Politik an. Auch demokratische, rechtsstaatlich organisierte Staaten sind hiervon nicht ausgenommen: Auch dort bedarf die Gewährleistung eines effektives Menschenrechtschutzes ständiger Aufmerksamkeit und Kontrolle sowie eines offenen, öffentlichen Menschenrechtsdiskurses, in den die Zivilgesellschaft einbezogen ist.

Die Bundesregierung nimmt sich dieser doppelten Aufgabenstellung – Normsetzung, Um- und Durchsetzung der Menschenrechte – aktiv an. In den internationalen Gremien setzt sie sich für die weitere Verrechtlichung der internationalen Beziehungen und für eine Vertiefung der internationalen Zusammenarbeit ein; ihr nationales menschenrechtliches Instrumentarium entwickelt sie fort. Für Letzteres bedarf es einer national und international koordinierten Politik, die Instrumente der Außenpolitik, aber auch der Sicherheitspolitik, der Wirtschafts- und Finanzpolitik, der Entwicklungspolitik sowie der internationalen Umweltpolitik verzahnt. Ziel ist es, auf die jeweilige Situation zugeschnittene Lösungen zu finden, die die Wahrung aller Menschenrechte zum Ziel haben und politische, ökonomische, soziale und ökologische Stabilität sichern oder herstellen helfen. Die Bundesregierung handelt dabei bilateral in Abstimmung mit ihren Partnern; den multilateralen Handlungsrahmen bilden die Zusammenarbeit mit den Partnern der Europäischen Union sowie die Mitwirkung in internationalen Organisationen, insbesondere den Vereinten Nationen, dem Europarat und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Die hierbei verwendeten Instrumente sind in den Abschnitten → B 1 und B 2 dieses Berichts dargestellt.

Menschenrechtspolitik als Querschnittsaufgabe

Dass Menschenrechtspolitik eine Querschnittsaufgabe ist, rückt auch in der internationalen Menschenrechtsdebatte immer stärker in den Vordergrund. Die Vereinten Nationen sind ein gutes Beispiel hierfür: „human rights mainstreaming“, die Verankerung eines menschenrechtlichen Ansatzes in allen UN-Organisationen und -Wirkungsbereichen hat in den vergangenen Jahren erhebliche Fortschritte gemacht (→ B 1.2). Ziel ist die Erreichung menschenrechtspolitischer Kohärenz. Auch nationale Regierungen stehen vor der Querschnittsaufgabe, menschenrechtliche Aspekte in ihr Handeln einzubeziehen und darauf hinzuwirken, dass diese in allen Politikbereichen zum Tragen kommen. Dies gilt sowohl im Innern als auch auf internationaler Ebene.

In Deutschland ist die Achtung der Menschenrechte ein umfassendes und unmittelbares Verfassungsgebot. Alle Politikbereiche sind daher gefordert: von der Außen-, Sicherheits-, Entwicklungs- und Auswärtigen Kulturpolitik hin zur Innen-, Sozial-, Wirtschafts-, Bildungs- und Umweltpolitik. Kohärenz zwischen diesen Politikbereichen herzustellen und zu gewährleisten ist ein Leitsatz in der Menschenrechtspolitik der Bundesregierung. Kohärenz bedeutet in diesem Zusammenhang auch, dass die nach innen wirkende Politik und die internationale Menschenrechtspolitik den gleichen Zielen und Werten folgen und stimmig sein müssen. Wie die Bundesregierung auf dieses Gebot in vielfältiger und differenzierter Form eingeht und durch welche konkreten Maßnahmen sie zur Prävention von Menschenrechtsverletzungen beiträgt, wird in diesem Bericht anhand zahlreicher Beispiele in den Teilen A (Querschnittsthemen) und C (Länder-Situationen) dargestellt.

Prävention

Vorbeugung ist der beste Menschenrechtsschutz. Menschenrechte sind in Krisenzeiten besonders gefährdet; umgekehrt dient die Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen auch der Verhütung von Krisen. Es liegt daher im deutschen Interesse, zur Verbesserung der Menschenrechtslage in der Welt bei der Vorbeugung von Menschenrechtsverletzungen anzusetzen (→ B 2.6).[3] Aufgabe ist es, dafür zu sorgen, dass krisenhafte Situationen gar nicht erst entstehen oder aufkommende Krisen wirksam und rechtzeitig mit friedlichen Mitteln entschärft und beigelegt werden können. Durch bilateralen und multilateralen Dialog, über die Schaffung und Stärkung internationaler und regionaler Kooperations- und Durchset-

[3] Siehe hierzu das Gesamtkonzept der Bundesregierung „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ unter www.auswaertiges-amt.de > Außenpolitik > Friedenspolitik. Zur Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen siehe dort auch den demnächst erscheinenden Bericht der Bundesregierung zur Zusammenarbeit zwischen Deutschland und den Vereinten Nationen im Jahre 2001.

zungsmechanismen sowie durch die Verbesserung der wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen und politischen Verhältnisse in und mit den betroffenen Staaten, u. a. durch Maßnahmen der Entwicklungspolitik, kann die Bundesregierung zur Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen und zum Abbau struktureller Konfliktursachen beitragen. Ziel ist letztlich eine Kultur der Prävention und des Dialogs. Die Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik ist deshalb dem interkulturellen Dialog in besonderer Weise verpflichtet. Durch ihre auf Langfristigkeit angelegten Programme leistet sie einen wichtigen Beitrag im Bemühen um den Abbau von Feindbildern und bei der vorausschauenden Krisenprävention.

Grundlagen der Menschenrechtspolitik der Bundesregierung

Es mag selbstverständlich klingen, dennoch ist es wichtig, sich zu vergegenwärtigen: Menschenrechtspolitik dient dem Menschen. Er steht im Mittelpunkt. „Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt“, besagt Artikel 1 Absatz 1 des Grundgesetzes und legt damit die Grundlage für die Menschenrechtspolitik einer jeden Bundesregierung. Artikel 1 Absatz 2 stellt fest, dass die Menschenrechte die Basis für friedliches Zusammenleben innerhalb von Staaten und zwischen Staaten sind: „Das deutsche Volk bekennt sich darum zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt.“ Artikel 2 Absatz 1 führt fort: „Jeder hat das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, soweit er nicht die Rechte anderer verletzt und nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder das Sittengesetz verstößt“.

Damit ist in äußerster Knappheit, jedoch umfassend die Ratio der Menschenrechtspolitik umschrieben: Das Menschenrechtsverständnis der Bundesregierung geht vom Ziel der selbstbestimmten freien Entfaltung jedes einzelnen Menschen aus, und zwar in jeder Hinsicht: politisch, geistig, wirtschaftlich, kulturell, sozial. Menschenrechte sollen dafür die Grundlage schaffen.

Wessen bedarf es dafür? Zunächst des Friedens und der Sicherheit, der Abwesenheit von gewaltsamen Konflikten. Wer in Zeiten bewaffneten Konflikts sein Leben bedroht sieht; wer fliehen muss oder vertrieben wird; wer in ständiger Furcht vor Bedrohung durch Gewaltmaßnahmen lebt, kann seine geistigen Kräfte, seine sozialen Fähigkeiten, seine wirtschaftlichen Möglichkeiten, seine kreativen Kräfte nicht entfalten. Für die Entfaltung des Individuums bedarf es zweitens einer rechtsstaatlichen Ordnung, die Schutz vor Übergriffen des Staates sowie politische Teilhaberechte bietet. Dem dienen die klassischen bürgerlichen Rechte wie Religions-, Meinungs- und Meinungsäußerungsfreiheit, Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit und Schutz vor Folter und Schutz des Lebens; außerdem die Grundrechte im Strafverfahren sowie die Möglichkeit der Teilhabe an der Entwicklung und Gestaltung des Gemeinwesens, z. B. durch das Recht auf freie Wahlen.

Auch diejenigen, die in solcher Armut leben, dass sie ihre Kraft und Energie der Sicherung des materiellen Überlebens widmen müssen; die ums tägliche Brot, um ein Dach über dem Kopf, um elementare Hilfe bei Krankheit, um den Zugang zu Bildung ringen; kurz: um die Verwirklichung ihrer wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, sind in elementarer Weise in ihren Entfaltungsmöglichkeiten eingeschränkt. Dasselbe gilt für diejenigen, die aufgrund geschlechtlicher, weltanschaulicher, rassischer, ethnischer oder religiöser Merkmale oder aufgrund ihrer sexuellen Orientierung, ihres Alters oder einer Krankheit oder Behinderung diskriminiert werden. Nur die Beachtung des Grundsatzes der Gleichheit aller Menschen und der Nichtdiskriminierung ermöglicht ein gedeihliches und friedliches Zusammenleben der Menschen. Die Gewährleistung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte und das Verbot jeglicher Diskriminierung sind daher gleichermaßen entscheidend.

Werden die genannten Rechte nicht beachtet, so sind Ungerechtigkeiten, Auseinandersetzungen und Konflikte vorprogrammiert, sowohl zwischen Individuen als auch zwischen Individuen und Staaten. Dies kann in Gewalt münden, in Fluchtbewegungen und Armut und Elend, in internationale Auseinandersetzungen und somit in neue Menschenrechtsverletzungen. Die Entstehung dieses Teufelskreises gilt es zu verhindern, seine Fortwirkung zu durchbrechen. Die Vorenthaltung von Rechten behindert zudem die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung und beraubt damit die Menschen wie auch das Gemeinwesen ihrer Zukunftschancen. Dies verdeutlicht, wie eng die Themen Frieden, Sicherheit, Wohlstand, Freiheit mit einzelnen Menschenrechten verknüpft sind und in welchem Maße Menschenrechtsverletzungen geeignet sind, die Verwirklichung dieser Ziele zu stören. Hier zeigt sich die viel zitierte Interdependenz aller Menschenrechte.

Auf den Kern reduziert hat jede Menschenrechtspolitik in diesem Gedanken ihren Ursprung: Eine Politik, die dem Schutz der Menschenrechte dient, folgt einem moralischen Postulat, aber zugleich einem konkreten Interesse: der Erhaltung des Friedens, sowohl zwischen Staaten als auch innerhalb von Staaten, und damit der Schaffung von Wohlstand und Sicherheit.

Die Achtung der Grundrechte dient damit auch der Mitgestaltung und Akzeptanz staatlicher Ordnung. Wo der oder die Einzelne sich frei äußern, die Religion frei wählen, sich mit anderen zusammenschließen kann; wo elementare Grundbedürfnisse des Menschen gesichert sind und wo die Möglichkeit sozialer und wirtschaftlicher Entfaltung gegeben ist, da werden die Bürgerinnen und Bürger die staatliche und gesellschaftliche Ordnung annehmen und an ihr gestalterisch mitwirken. Wo der oder die Einzelne in der Lage ist, sich am gesellschaftlichen Willensbildungsprozess zu beteiligen, Wohlstand zu schaffen und soziale und kulturelle Aktivitäten in einem sicheren, durchschaubaren Umfeld zu unternehmen; und wo staatliches Handeln vorhersehbaren Grundsätzen folgt und der oder die Einzelne vor staatlicher Willkür geschützt ist, da identifizieren sich Bürger mit der Gemeinschaft und akzeptieren sie.

Menschenrechtspolitik als umfassendes Verfassungsgebot und internationale Menschenrechtsinstrumente

Menschenrechtspolitik ist eine Aufgabe, die alle Aspekte staatlichen Handelns umfasst, innerstaatlich ebenso wie in den auswärtigen Beziehungen. Grundlage der deutschen Menschenrechtspolitik ist das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere sein die Gesetzgebung, die vollziehende Gewalt und die Rechtssprechung unmittelbar bindender Grundrechtskatalog. Die Einhaltung ist auf dem Rechtswege umfassend überprüfbar. Damit ist die Grundlage für einen umfassenden menschenrechtlichen Schutz in Deutschland gelegt.

Auch Auftrag und Zielsetzung der internationalen Menschenrechtspolitik der Bundesregierung ergeben sich aus dem Grundgesetz (siehe der zitierte Artikel 1 Abs. 2 GG). Sie fußt zusätzlich auf internationalen Übereinkommen und Dokumenten, die konkrete menschenrechtliche Normen und Standards für die Staaten festlegen. Diese Übereinkommen bilden den – allerdings nur selten universell akzeptierten – menschenrechtlichen Acquis der Völkergemeinschaft und damit, zusammen mit verschiedenen Überprüfungs- und Durchsetzungsmechanismen, die Grundlage des internationalen Menschenrechtsschutzes. Sie geben der Bundesregierung die völkerrechtliche Legitimation, in anderen Staaten die Einhaltung und den Schutz der Menschenrechte anzumahnen oder – wann immer möglich gemeinsam mit diesen Staaten – Maßnahmen zur Verbesserung der Menschenrechtslage zu entwickeln. Sie verpflichten die Bundesregierung aber primär zur Einhaltung internationaler Normen im eigenen Staatsgebiet.

Hier zeigt sich, dass internationale Menschenrechtspolitik immer auch nach innen wirkt, eine Trennung zwischen der internationalen, auf den weltweiten Schutz der Menschenrechte ausgerichteten Politik von politischem Handeln im Innern nicht möglich ist. Internationale Übereinkommen verpflichten die Bundesregierung, sie nach ihrer Ratifikation intern umzusetzen. Ebenso verweisen Empfehlungen oder Feststellungen internationaler, dazu legitimierter Gremien oder Überprüfungsorgane – z. B. die Menschenrechtsausschüsse nach den internationalen Menschenrechtsübereinkommen, die Sonderberichterstatterinnen und -berichterstatter der UN-Menschenrechtskommission oder die Evaluierungsausschüsse des Europarats – in den innerstaatlichen Bereich zurück. Daneben zeigen praktische Beispiele der Menschenrechtspolitik, dass ihre „Innen“- und „Außen“-Dimension oft ineinander greifen. Dies wird zum Beispiel an der Flüchtlingsproblematik deutlich, die sowohl eine internationale Dimension aufweist (internationaler Flüchtlingsschutz) wie auch eine innerstaatliche (z. B. Konsequenzen für die Ausländer- und Asylpolitik). Es gilt der Grundsatz: Menschenrechtspolitik fängt zu Hause an.

„Europäisierte“ und „europäische“ Menschenrechtspolitik: Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, EU, Europarat, OSZE

Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU

Im Verhältnis zu Drittstaaten und in den multilateralen Gremien gestaltet die Bundesregierung ihre internationale Menschenrechtspolitik meistens nicht nur bilateral, sondern parallel dazu im Verbund mit ihren Partnern der Europäischen Union. Den Rahmen hierzu bildet die mit dem „Vertrag von Maastricht“ (Vertrag über die Europäische Union, in Kraft seit 1. November 1993) begründete und durch den „Vertrag von Amsterdam“ vom 2. Oktober 1997 (in Kraft seit 1. Mai 1999) fortentwickelte Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union (GASP, so genannte „Zweite Säule des EU-Vertrags“; → B 2.2.2). Die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie die Entwicklung und Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit gehören zu den Zielen der GASP (Artikel 11 des EU-Vertrags in der Fassung vom 2. Oktober 1997). Sie sieht den „Ausbau der regelmäßigen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Führung ihrer Politik“ vor (Artikel 12).

Die GASP dient der Harmonisierung der Außen- und Sicherheitspolitik der Mitgliedstaaten der Europäischen Union und damit auch ihrer internationalen Menschenrechtspolitik und dem gemeinsamen Handeln der EU. Sie verfügt mit dem Gemeinsamen Standpunkt, der Gemeinsamen Aktion und, seit dem Vertrag von Amsterdam (in Kraft seit 1. Mai 1999), der Gemeinsamen Strategie über ein differenziertes Instrumentarium, das dieser harmonisierten Politik effektive Geltung verschafft. Sie versetzt die Mitgliedstaaten der Union in die Lage, in menschenrechtlichen Zusammenhängen (gegenüber Drittstaaten, in internationalen Gremien, zu menschenrechtlichen Fragestellungen) mit einer Stimme zu sprechen. Damit verschafft sie der Union mehr Gewicht und Einfluss als den Mitgliedstaaten einzeln zukäme.

Die Bundesregierung begrüßt mit Nachdruck, dass die Zusammenarbeit im Menschenrechtsbereich im Rahmen der GASP im Berichtszeitraum weiter vertieft wurde. Die GASP hat den nationalen Handlungsmöglichkeiten der Bundesregierung einen europäischen Handlungsrahmen an die Seite gestellt. Die Bundesregierung beteiligt sich mit großem Engagement an der Bestimmung der außenpolitischen Positionen der EU. Sie orientiert sich wie alle Regierungen anderer EU-Mitgliedstaaten in ihrer Menschenrechtspolitik an den im EU-Rahmen verabschiedeten Beschlüssen. Zwar verlangt die GASP, auf die Wünsche und besonderen Interessen einzelner Partner in nicht selten schwierigen Diskussionsprozessen einzugehen; Ziel- und Interessenunterschiede sind oft nur auf dem Wege des Kompromisses aufzulösen. Andererseits verleiht die GASP der Menschenrechtspolitik der Europäischen Union Kohärenz, Einheitlichkeit des Auftretens und Effizienz und damit der Europäischen Union in der internationalen Debatte Bedeutung und Gewicht. Es ist erklärtes Ziel der Bundesregierung, die Wirksamkeit der GASP weiter zu verstärken.

Binnendimension: Menschenrechtspolitik innerhalb der EU, des Europarats und der OSZE

Andererseits gilt: Genauso, wie die deutsche Menschenrechtspolitik eine doppelte, sowohl nach „außen“ wie auch nach „innen“ gerichtete Zielsetzung hat, verfügt auch die Menschenrechtspolitik der Europäischen Union über eine „Außen“- und eine Binnen-Dimension. Es ent-

spricht dem Kohärenzgebot in der Menschenrechtspolitik der Bundesregierung, darauf zu achten, dass die Menschenrechte auch im EU-Binnenraum sowie, darüber hinaus, im weiteren europäischen Rahmen, d. h. im Rahmen von Europarat und OSZE, geachtet und die dafür verantwortlichen Institutionen gestärkt werden.

Die EU hat sich auch im Berichtszeitraum neue Instrumente gegeben, die den Menschenrechtsschutz in der EU weiter stärken (→ B 1.3).[4] Ein herausragendes Ereignis, wenn auch vorerst mehr in politischer als in rechtlicher Hinsicht, war die Proklamation der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (→ B 1.3.1) am 7. Dezember 2000 durch die Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Europäischen Rates und der Europäischen Kommission. Die Charta der Grundrechte fasst die auf Unionsebene zu gewährleistenden Grundrechte in einem Dokument zusammen. Die Präambel stellt das Bekenntnis zur Würde des Menschen in den Mittelpunkt. Die Bundesrepublik hat maßgeblich zur Erarbeitung dieser Charta beigetragen. Sie hat 1999 beim Europäischen Rat in Köln die Initiative zur Erarbeitung der Grundrechtecharta gegeben; den Vorsitz im mit der Erarbeitung des Entwurfs betrauten „Konvent“ führte Bundespräsident a. D. Roman Herzog. Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, die Charta in die Europäischen Verträge aufzunehmen und ihr dadurch volle Rechtsverbindlichkeit zu verleihen. Der Konvent zur Zukunft Europas, der am 28. Februar 2002 unter dem Vorsitz des früheren französischen Staatspräsidenten Valéry Giscard d´Estaing einberufen wurde, soll auch eine Empfehlung darüber erarbeiten, ob die Charta der Grundrechte in eine Europäische Verfassung aufgenommen werden soll (Erklärung von Laeken vom 14. Dezember 2001).

EU-Jahresberichte zur Menschenrechtslage

Die seit 1999 erscheinenden EU-Jahresberichte zur Menschenrechtslage (→ B 2.2.5, http://ue.eu.int) gehen auf die externe Menschenrechtspolitik der EU ein, daneben aber auch darauf, mit welchen Instrumenten die EU menschenrechtliche Fragestellungen innerhalb der Europäischen Union angeht. Im Jahresbericht 2001, den der Allgemeine Rat am 9. Oktober 2001 annahm, waren dies die Themen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit; Asyl und Migration und Menschenhandel sowie Menschenrechtsfragen im Geschäftsleben; im Jahre 2000 die Themen Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung; Rechte des Kindes; Menschenrechte der Frauen. Der nächste EU-Jahresbericht wird wiederum Menschenrechts-Themen aus dem EU-Binnenraum aufgreifen. Der Beschluss zur jährlichen Vorlage von EU-Menschenrechtsberichten im Jahre 1999 ging maßgeblich auf eine von Deutschland gemeinsam mit Großbritannien ergriffene Initiative zurück.

Europarat und OSZE schließlich dehnen ein engmaschiges Geflecht von Normen, Kontroll- und Durchsetzungs-Verfahren auf den paneuropäischen und darüber hinaus reichenden geographischen Raum aus. Die Kooperations- und Kommunikationsstrukturen von Europarat und OSZE wirken friedenssichernd auf Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Achtung der Menschenrechte in einem Raum hin, der mittlerweile 43 (Europarat, Stand 31. März 2002) bzw. 55 (OSZE) Staaten umfasst. Die politische Wende am Ende des 20. Jahrhunderts hat die Voraussetzungen für den gesamteuropäischen Menschenrechtschutz fundamental verbessert. Dass dies mit einer ungleich höheren Zahl von Mitgliedstaaten im ungeteilten Europa möglich ist als zuvor, ist von großer Bedeutung. Die Bundesregierung wird weiterhin mit allem Nachdruck darauf hinwirken, dass die sich daraus ergebenden Chancen genutzt werden.

Internationaler Strafgerichtshof

Am 11. April 2002 – weniger als vier Jahre nach der Verabschiedung des Textes auf der diplomatischen Konferenz von Rom – wurde die 60. Ratifikationsurkunde zum Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH, → B 1.2.1) hinterlegt. Damit ist die für das Inkrafttreten des Statuts erforderliche Anzahl erreicht, und das Statut wird am 1. Juli 2002 in Kraft treten. Zu den Staaten, die am 11. April 2002 ratifizierten, gehörten mit Griechenland und Irland auch die beiden letzten noch fehlenden EU-Mitgliedstaaten. Bis auf die Türkei haben auch alle EU-Beitrittskandidaten das Statut unterzeichnet; eine Reihe von ihnen hat es bereits ratifiziert.

Verabschiedung und Inkrafttreten des Statuts für einen Internationalen Strafgerichtshof bilden einen Meilenstein für das Völkerrecht, können aber auch in ihrer Bedeutung für den Menschenrechtsschutz gar nicht hoch genug eingeschätzt werden. Erstmals wird durch das Römische Statut – sieht man von den auf die Aufarbeitung von Verbrechen in bestimmten Staaten beschränkten so genannten „Ad-hoc-“ Gerichtshöfen für das frühere Jugoslawien bzw. für Ruanda und neuerdings auch für Sierra Leone ab – eine allgemeine individuelle Verantwortlichkeit staatlicher Amtsträger für schwere Menschenrechtsverletzungen niedergelegt, werden Konsequenzen in Form strafrechtlicher Verfolgung angedroht. Die Bedeutung des IStGH für den Menschenrechtsschutz liegt damit in der Vermeidung von Straflosigkeit, aber auch in der Generalprävention: Potenziellen Verletzern von Menschenrechten wird vor Augen geführt, dass sie nicht mit Straflosigkeit rechnen können. Sichere Räume soll es für Diktatoren und ihre Helfer nicht geben. Diese Gewissheit soll dazu beitragen, sie von der Begehung völkerrechtlich geächteter Straftaten abzuhalten.

---

[4] Für die Europäische Union ist der Schutz der Menschenrechte in ihrem Rechtsraum verbindlich; sie greift dabei auf das grundlegende Übereinkommen des Europarats zurück. In Artikel 6 des EU-Vertrags in der Fassung vom 2. Oktober 1997 („Vertrag von Amsterdam“) heißt es: „Die Union beruht auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit (...) die Union achtet die Grundsätze, wie sie in der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben (...) die Union stattet sich mit den Mitteln aus, die zum Erreichen ihrer Ziele und zur Durchführung ihrer Politiken erforderlich sind“.

Die EU hatte in einem auf Außenministerebene am 11. Juni 2001 verabschiedeten Gemeinsamen Standpunkt ihre klare und uneingeschränkte Unterstützung des IStGH-Vorhabens bekräftigt. Mit der 60. Ratifikation und dem bevorstehenden Inkrafttreten des Statuts ist ein Meilenstein, aber noch nicht das Ziel erreicht. Es bedarf jetzt der gemeinsamen Anstrengung aller gerichtshofsunterstützenden Staaten, um so schnell wie möglich einen arbeitsfähigen und effektiven Gerichtshof aufzubauen.

Dialog mit der Zivilgesellschaft

Die Zivilgesellschaft macht ihren Anspruch auf Mitsprache und Teilhabe bei der Ausgestaltung der nationalen und internationalen Menschenrechtspolitik immer stärker geltend und löst diesen Anspruch – zum Beispiel im Segment der Nichtregierungsorganisationen bei internationalen Menschenrechtsgipfeln oder bei der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen – immer nachhaltiger ein. Sie hat damit in hohem Maße Einfluss und Geltung erlangt. Die Bundesregierung begrüßt dies und hat zivilgesellschaftliche Menschenrechtsorganisationen national und international in verschiedener Weise unterstützt. Dabei wurden auch neue Wege beschritten.[5]

Die Bundesregierung betrachtet die Beteiligung der Zivilgesellschaft am nationalen und internationalen Menschenrechtsdiskurs als konstitutives Element ihrer Menschenrechtspolitik (→ B 2.5). Die Teilhabe der Bürger- oder Zivilgesellschaft am gesellschaftlichen Meinungs- und Willensbildungsprozess zu sichern oder die Grundlage dafür zu schaffen, dass ein solcher Prozess überhaupt stattfinden kann, ist besonders wichtig, aber oft auch besonders schwierig in von Menschenrechtsverletzungen stark betroffenen Staaten. Die Stärkung der Zivilgesellschaft in aller Welt ist deshalb eine vordringliche Aufgabe.

Hierzu gehören sowohl die Unterstützung von zivilgesellschaftlichen Strukturen und die Zusammenarbeit mit entsprechenden Organisationen in Drittstaaten als auch der Dialog und die Zusammenarbeit mit der Bürger- oder Zivilgesellschaft in Deutschland. Dahinter steht der Gedanke, dass lebhaftes zivilgesellschaftliches Engagement die beste Garantie gegen staatlichen Machtmissbrauch und die beste Vorbeugung gegen Menschenrechtsverletzungen darstellen. Die Bundesregierung begrüßt, dass der Diskurs zwischen Zivilgesellschaft und Bundesregierung über die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung und die Lage der Menschenrechte in Deutschland und in der Welt im Berichtszeitraum weiter vertieft wurde. Diesen Dialog gilt es weiter auszubauen.

[5] Bei der Weltkonferenz gegen Rassismus in Durban, Südafrika (31. August bis 8. September 2001) war ein Vertreter des Forums Menschenrechte, dem Verband deutscher Menschenrechts-NGOs, Mitglied der offiziellen deutschen Delegation. Bei der Sondergeneralversammlung Kinder der Vereinten Nationen im Mai 2002 waren ebenfalls Nichtregierungsvertreter, darunter mehrere Kinder, Mitglieder der deutschen Delegation. – Zu anderen Formen der Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft, u. a. im Rahmen von so genannten „private-public partnerships“ zwischen staatlichen und nicht staatlichen Akteuren, siehe u. a. → B 2.6.

Deutsches Institut für Menschenrechte

Die Bundesregierung begrüßt nachdrücklich, dass mit dem im März 2001 gegründeten Deutschen Institut für Menschenrechte (DIMR, → B 2.5) ein neues zivilgesellschaftliches Instrument in Deutschland geschaffen wurde, das die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung aufmerksam und kritisch begleiten und der Menschenrechtsdebatte in Deutschland neue Impulse geben wird. Gemäß der Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die GRÜNEN vom 20. Oktober 1998 hat die Bundesregierung, den Beschluss des Deutschen Bundestags vom 7. Dezember 2000 erfüllend (Bundestagsdrucksache 14/4801), die Gründung des Instituts unterstützt. Die Bundesregierung wird die Tätigkeit des Instituts mit drei Vertretern ohne Stimmrecht im 16-köpfigen Kuratorium fördern und die finanzielle Basis des Instituts auf mittlere Sicht durch institutionelle Förderung gewährleisten.

Wegweiser durch diesen Bericht

Der vorliegende, unter Federführung des Auswärtigen Amts erstellte Bericht geht in Erfüllung des Beschlusses (Bundestagsdrucksache 14/5795) des Deutschen Bundestag vom 5. April 2001 zur Unterrichtung durch die Bundesregierung (Bundestagsdrucksache 14/3739; 5. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den Auswärtigen Beziehungen) auf die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung in den auswärtigen Beziehungen, aber auch in ausgewählten anderen Politikbereichen ein. Er zeigt anhand konkreter Fälle und Handlungsweisen in verschiedenen Themenbereichen den Querschnittscharakter der Menschenrechtspolitik der Bundesregierung auf und entspricht damit dem Auftrag des Deutschen Bundestags, die Kohärenz der Menschenrechtspolitik in allen Aspekten staatlichen Handelns zu beschreiben.

Im Anschluss an diese Einleitung ist die Tätigkeit der beiden Menschenrechtsbeauftragten der Bundesregierung, des Beauftragten für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe (Auswärtiges Amt) und des Beauftragten für Menschenrechtsfragen (Bundesministerium der Justiz), dargestellt, gefolgt von einer Chronologie über die deutschen Ratifikationen, Zeichnungen, Erklärungen und Rücknahmen von Vorbehalten zu Übereinkommen der Vereinten Nationen und des Europarats und über die Berichte, die Deutschland im Berichtszeitraum gemäß seinen Verpflichtungen aus Übereinkommen des Europarats und der Vereinten Nationen vorgelegt hat. Der Bericht gliedert sich anschließend in drei Teile:

– Teil A „Aktuelle Herausforderungen und Schwerpunkte der deutschen Menschenrechtspolitik“ geht auf neun Querschnittsthemen ein (→ A 1-9), darunter in ausgewählten Bereichen auch auf innerstaatliche Maßnahmen in Deutschland. Den Querschnittsthemen ist mit dem → Brennpunkt Rassismus ein Thema vorangestellt, dem sowohl in Deutschland als auch in vielen anderen Staaten der Welt im Berichtszeitraum erhöhte Aufmerksamkeit zukam und weiterhin zuzu-

kommen hat (Weltkonferenz gegen Rassismus, Durban/Süd-Afrika, 31. August bis 8. September 2001; Maßnahmen gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in Deutschland).

– Teil B „Internationaler Menschenrechtsschutz: Konzepte, Normen, Instrumente; Weiterentwicklung und Wege zur Durchsetzung; deutsche Verpflichtungen“ geht ein auf

  – die Weiterentwicklung des internationalen Normensystems im Rahmen des Europarats, der Vereinten Nationen und der Europäischen Union (→ B 1);

  – Wege zur Durchsetzung der Menschenrechte: Institutionen, Mechanismen, Maßnahmen im Rahmen des Europarats, der Europäischen Union, der Vereinten Nationen und der OSZE sowie durch so genannte Menschenrechtswächter; außerdem auf Maßnahmen der Bundesregierung zur Prävention von Menschenrechtsverletzungen und zur Förderung der Menschenrechte im Ausland (→ B 2);

  – die internationalen menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands im Rahmen des Europarats und der Vereinten Nationen (Staatenberichte, Überprüfungs- und Beschwerdeverfahren, Stellungnahmen über Deutschland) (→ B 3).

– Teil C betrachtet die Lage der Menschenrechte weltweit anhand ausgewählter Ländersituationen. Dabei wurden positive Entwicklungen ebenso verzeichnet wie negative. Bei der Auswahl wurden Zusammenhänge mit den in den Teilen A und B behandelten Themen und Fragen berücksichtigt. Teil C beinhaltet außerdem den → Brennpunkt Afghanistan – 11. September 2001 und die Folgen für die Menschenrechtspolitik.

Die Menschenrechtsbeauftragten der Bundesregierung

Der Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt

Der Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechtsfragen im Bundesministerium der Justiz

– Der Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt

Im November 1998 hat Bundesaußenminister Fischer die Stelle des Beauftragten der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe als selbstständige Einheit im Auswärtigen Amt eingerichtet. Als Beauftragter wurde der frühere DDR-Bürgerrechtler und Bundestagsabgeordnete Gerd Poppe berufen.

Der Beauftragte vertritt die Bundesregierung im Zuständigkeitsbereich des Auswärtigen Amts zu Fragen der Menschenrechtspolitik und humanitären Hilfe. Zu seinen Aufgaben gehört es, die Entwicklung im Bereich der Menschenrechte weltweit zu verfolgen, den bilateralen und multilateralen Menschenrechtsdialog mitzugestalten, Vorschläge zur Ausgestaltung der Menschenrechtspolitik zu machen sowie im In- und Ausland engen Kontakt zu anderen in diesem Bereich tätigen Stellen, Institutionen und gesellschaftlichen Gruppen zu halten.

Zu den thematischen Schwerpunkten der Tätigkeit des Beauftragten gehören u. a. die Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Intoleranz, die weltweite Abschaffung von Todesstrafe und Folter, die Fortentwicklung der Kinder- und Frauenrechte, die Durchsetzung von Meinungs-, Presse- und Religionsfreiheit, die Stärkung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte, die Beseitigung der Straflosigkeit sowie der wirksame Schutz von Minderheiten, Flüchtlingen und Menschenrechtsverteidigern.

Reisen des Beauftragten

Im Berichtszeitraum reiste der Beauftragte nach Nigeria, Sierra Leone, Côte D’Ivoire, Mali (Februar/März 2000), Russland (März 2000), Mexiko, Guatemala, Kolumbien (September/Oktober 2000), China (Dezember 2000), Armenien, Georgien, Aserbaidschan (Juni 2001), Indonesien, Vietnam, Kambodscha (November 2001), Chile und Peru (März 2002).

Wiederkehrende Gesprächsthemen waren die Defizite bei der Umsetzung von Menschenrechtspakten und -konventionen und bei der Entwicklung von Rechtsstaatlichkeit und demokratischen Strukturen, die Situation in Konfliktregionen, die Bekämpfung von Korruption und Straflosigkeit, die Menschenrechtsverletzungen durch Polizei und Militär sowie im Strafvollzug, die Lage von Frauen, Kindern, Flüchtlingen sowie nationalen, ethnischen oder religiösen Minderheiten, die Förderung der Zivilgesellschaft und der Schutz von Menschenrechtsverteidigern. Der Beauftragte setzte sich für die Unterstützung des Internationalen Strafgerichtshofs und – wo noch vorhanden – für die Abschaffung der Todesstrafe ein. Er besuchte Flüchtlingslager und Gefängnisse sowie zahlreiche der Durchsetzung der Menschenrechte dienende, von der Bundesregierung, internationalen Organisationen oder Nichtregierungsorganisationen geförderte Projekte.

Förderung und Schutz der Menschenrechte weltweit

Der Beauftragte setzt sich dafür ein, dass noch bestehende Lücken des internationalen Normensystems zum Schutz der Menschenrechte schnell geschlossen werden. Seit dem Ende des Kalten Krieges haben sich die Möglichkeiten der internationalen Kooperation im Menschenrechtsbereich deutlich verbessert – sowohl innerhalb der Vereinten Nationen als auch von Regionalorganisationen wie Europarat und OSZE. Dies hat zu bemerkenswerten Erfolgen geführt. Beispielhaft seien die Verabschiedung des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs (→ B 1.2.1) sowie von Zusatzprotokollen zu den Kinder- und Frauenrechtskonventionen (→ B 1.2.2) genannt – oder auch die Tatsache, dass fast alle europäischen Staaten die Todesstrafe abgeschafft haben.

Andererseits steht auch die Menschenrechtspolitik angesichts zahlreicher aktueller Krisen und Konflikte vor immer neuen Herausforderungen. Dies gilt verstärkt seit den terroristischen Attacken des 11. September 2001 (→ C, „Brennpunkt: Afghanistan“). Der Kampf der Staatengemeinschaft gegen den Terrorismus darf nicht zur Schwächung der Menschenrechte führen; er kann nur erfolgreich sein, wenn er sich auch gegen die Wurzeln von Hass und Intoleranz richtet. Dies verlangt nicht weniger, sondern mehr Menschenrechtsorientierung. Der Beauftragte hat deshalb in den letzten Monaten des Berichtszeitraums verstärkt die mit dem Verhältnis von Menschenrechten und Terrorismus sowie mit dem Dialog der Kulturen verbundenen Themen aufgegriffen.

Internationale Menschenrechtskonferenzen

Regelmäßig beteiligte sich der Beauftragte an den jährlich stattfindenden Sitzungen der UN-Menschenrechtskommission in Genf und der Generalversammlung der Vereinten Nationen bzw. ihres für Menschenrechtsfragen zuständigen Dritten Ausschusses in New York. Er nahm an zahlreichen internationalen Konferenzen teil, so u. a. an der Weltkonferenz gegen Rassismus in Durban im August/September 2001 sowie der ihrer Vorbereitung dienenden europäischen Konferenz in Strassburg im Oktober 2000, an der Warschauer Demokratiekonferenz im Juni 2000, der Konferenz über Menschenrechte und Demokratisierung in Europa, Zentralasien und im Kaukasus im Oktober 2001 in Dubrovnik, der Konferenz über Kinder in bewaffneten Konflikten im September 2000 in Winnipeg, der Berliner Konferenz über Kinder in Europa und Zentralasien im Mai 2001.

Nachhaltige Erfolge bei der Durchsetzung der Menschenrechte sind erreichbar, wenn ein möglichst großer Kreis innerhalb der Staatengemeinschaft sich zielstrebig dafür einsetzt. Der Zusammenarbeit der Europäischen Union kommt dabei eine besondere Bedeutung zu. Nach ihrem Selbstverständnis sind Demokratie und Menschenrechte konstitutive Grundpfeiler der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU. Ihr gemeinsamer Wertekanon bildet die Voraussetzung für eine enge Abstimmung gegenüber Drittstaaten und in internationalen Menschenrechtsforen. Der Beauftragte beteiligt sich intensiv an der Fortentwicklung einer gemeinsamen europäischen Menschenrechtspolitik.

Dialog und Kooperation

Eine anhaltende Herausforderung der Menschenrechtspolitik liegt in der Überwindung der Defizite bei der Implementierung der durch Ratifizierung von Menschenrechtspakten und -konventionen bereits in Kraft getretenen Normen durch die jeweiligen Staaten. Sie sind aufgrund der von ihnen eingegangenen Verpflichtungen wie auch ihrer faktischen Macht die wichtigsten Adressaten der Forderung, die Menschenrechte zu schützen. Deshalb bildet der bilaterale Dialog auf Regierungsebene einen Schwerpunkt der Tätigkeit des Beauftragten. Nicht nur Reisen in die betreffenden Länder und internationale Konferenzen werden genutzt, um die Menschenrechte im Gespräch mit Regierungsvertretern zu thematisieren. Auch bei Besuchen ausländischer Regierungsdelegationen in Deutschland stehen Begegnungen mit dem Beauftragten regelmäßig auf dem Programm.

Partner im Menschenrechtsdialog

Im Ausland sowie im Auswärtigen Amt führte der Beauftragte Gespräche mit Regierungsmitgliedern, Parlamentariern, Diplomaten, Menschenrechtsbeauftragten und Ombudsleuten, nationalen Menschenrechtskommissionen, Richtern, Staatsanwälten, Journalisten, Angehörigen der Polizei und des Militärs sowie Repräsentanten von Kirchen, Stiftungen, religiösen, ethnischen und nationalen Minderheiten, Frauen- und Menschenrechtsorganisationen aus über 90 Staaten.

Zu seinen Gesprächspartnern bei den Vereinten Nationen zählten u. a. die Hochkommissarin für Menschenrechte, Mary Robinson, der Hochkommissar für Flüchtlinge, Ruud Lubbers, die Sonderbeauftragten bzw. -berichterstatter Olara Otunnu (Kinder in bewaffneten Konflikten), Nigel Rodley (Folter), Asma Jahangir (extralegale Hinrichtungen) und Hina Jilani (Schutz der Menschenrechtsverteidiger). Er traf mit IAO-Generaldirektor Juan Somavia zusammen, mit Carol Bellamy (UNICEF), Kenzo Oshima (OCHA), Jakob Kellenberger (IKRK) sowie mit Repräsentanten des Europarats: Generalsekretär Walter Schwimmer, Menschenrechtskommissar Alvaro Gil-Robles, dem Präsidenten der Parlamentarischen Versammlung, Lord Russell-Johnston, und dem Präsidenten des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, Luzius Wildhaber. Der Beauftragte begegnete bekannten Menschenrechtsverteidigern wie Rigoberta Menchú aus Guatemala, José Ramos-Horta aus Osttimor, Sima Samar aus Afghanistan oder Akin Birdal aus der Türkei, aber auch vielen in Deutschland weniger bekannten politisch Verfolgten und Opfern von schweren Menschenrechtsverletzungen.

Menschenrechtspolitik beschränkt sich nicht auf den Dialog und die Kritik an bestehenden Defiziten. Auch Staaten, die eine erkennbare Bereitschaft zeigen, die Menschenrechtslage zu verbessern, bedürfen oftmals der Hilfe von außen. Unterstützung bei der Vermittlung grundlegender Kenntnisse über Menschenrechte in den Schulen, beim Aufbau einer unabhängigen Justiz, bei der Menschenrechtsausbildung von Verwaltungen, Polizei- und Ordnungskräften sind Beispiele dafür, wie die Kluft zwischen Konventionstexten und der Wirklichkeit verringert werden kann. Der Beauftragte setzt sich deshalb für eine verstärkte technische Zusammenarbeit im Menschenrechtsbereich und für die Förderung konkreter Menschenrechtsprojekte ein.

Zivilgesellschaft und Menschenrechtsverteidiger

Für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte sind die Regierungen verantwortlich, durchsetzbar sind

sie letztlich nur unter Mitwirkung großer gesellschaftlicher Gruppen. Der Beauftragte stellt daher im Rahmen seiner Tätigkeit einen engen Zusammenhang zwischen Menschenrechtsschutz, Demokratieförderung, Konfliktprävention und der Entwicklung und Stärkung zivilgesellschaftlicher Strukturen her. Er führt einen intensiven Dialog mit Nichtregierungsorganisationen und einzelnen Persönlichkeiten, die sich für die Menschenrechte engagieren. Solche Kontakte des Beauftragten im Ausland sind zugleich auch ein Signal der Bundesregierung an die betreffenden Regierungen, dass sie deren Umgang mit den zivilgesellschaftlichen Gruppen aufmerksam beobachtet und sich nachdrücklich für verfolgte Menschenrechtsverteidiger einsetzt. Im Sommer 2001 hat der Beauftragte eine Bestandsaufnahme eingeleitet, die zur stärkeren Unterstützung von Menschenrechtsverteidigern beitragen soll, die zeitweilig ihr Land verlassen mussten.

Der Beauftragte hat nicht die Aufgaben einer Ombudsperson, versteht sich aber als Ansprechpartner für Einzelpersonen und Organisationen der Zivilgesellschaft in allen Menschenrechtsfragen im Zuständigkeitsbereich des Auswärtigen Amts. Er hat im Berichtszeitraum dafür Sorge getragen, dass die Beschwerden und Eingaben geprüft und viele Anregungen aufgegriffen wurden.

Veranstaltungen in Deutschland

Auf Einladung von amnesty international und anderen Nichtregierungsorganisationen, von deutschen Städten, Universitäten, Stiftungen und kirchlichen Einrichtungen hielt der Beauftragte Reden, Vorträge sowie Gastvorlesungen und beteiligte sich an Diskussionsveranstaltungen, so z. B. beim Evangelischen Kirchentag 2001 in Frankfurt, der EXPO 2000 in Hannover, dem Demokratiekolloquium in Leipzig im September 2000, der Nürnberger Menschenrechtskonferenz im September 2001. Er vertrat die Bundesregierung bei der Verleihung von Menschenrechtspreisen: dem Carl-von-Ossietzky-Preis der Stadt Oldenburg an Sergej Kowaljow, dem Bremer Hannah-Arendt-Preis an Jelena Bonner, dem Preis der Heinrich-Böll-Stiftung für Zivilcourage an Flora Brovina, dem UNESCO-Preis für Menschenrechtserziehung an die Stadt Nürnberg.

Menschenrechtspolitik ist eine Querschnittsaufgabe, die viele Bereiche von Politik und Gesellschaft erfasst. Der Beauftragte hält engen Kontakt mit den einschlägigen Bundesressorts, mit Abgeordneten des Deutschen Bundestages – insbesondere seines Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe –, mit Städten und Gemeinden, die sich in Menschenrechtsfragen engagieren, und mit einer Vielzahl von Organisationen und Gruppen der zivilen Gesellschaft. Der Beauftragte hat sich für die Einrichtung eines Deutschen Instituts für Menschenrechte ausgesprochen und ist seit dessen Gründung im Jahre 2001 nicht stimmberechtigtes Mitglied seines Kuratoriums.

Der Beauftragte setzt sich außerdem intensiv für die Beachtung der Menschenrechte im Tätigkeitsbereich der Wirtschaft ein. Der im Oktober 1999 gegründete Arbeitskreis „Menschenrechte und Wirtschaft“ hat seine Zusammenkünfte im Berichtszeitraum fortgesetzt und sich auf eine gemeinsame Erklärung von Bundesregierung, BDI und BDA, DGB, Forum Menschenrechte und VENRO geeinigt (→ A 5.4), die am 03. Mai 2002 in Berlin unterzeichnet wurde.

– Der Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechtsfragen im Bundesministerium der Justiz

Das Amt des Beauftragten der Bundesregierung für Menschenrechtsfragen ist im Jahre 1970 im Bundesministerium der Justiz eingerichtet worden. Seit dem 1. Mai 2000 wird es von Ministerialdirigent Klaus Stoltenberg ausgeübt.

Die Amtsbezeichnung ist mit Bedacht gewählt worden. Der Beauftragte ist nicht für alle, sondern nur für bestimmte, klar umrissene Aufgabenbereiche zuständig. Er hat nicht die Funktion einer Ombudsperson. Ihm obliegt es also nicht, einzelnen, an ihn herangetragenen Beschwerden nachzugehen, hierzu Empfehlungen abzugeben oder Beanstandungen auszusprechen.

Der Schwerpunkt der Tätigkeit des Beauftragten ist juristischer Natur. Er vertritt die Bundesregierung vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte sowie vor Menschenrechtsausschüssen der Vereinten Nationen. Er ist für Änderungen oder Ergänzungen bestimmter menschenrechtlicher Übereinkommen der Vereinten Nationen sowie für die Erarbeitung bestimmter Protokolle zur Europäischen Menschenrechtskonvention zuständig. Daneben ist der Beauftragte Mitglied der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz des Europarats (ECRI, → B 2.1.4) sowie in dem Lenkungsausschuss für Menschenrechte und in weiteren Ausschüssen, die an der Verbesserung des Menschenrechtsschutzes arbeiten. Der Beauftragte erarbeitet außerdem die so genannte Staatenberichte zu mehreren Menschenrechtsübereinkommen der Vereinten Nationen. Schließlich ist der Beauftragte an Aufbau und Tätigkeit des Deutschen Instituts für Menschenrechte (→ B 2.5) beteiligt und arbeitet mit Nichtregierungsorganisationen in Fragen seines Zuständigkeitsbereichs zusammen.

Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (→ B 2.1.1) entscheidet über Beschwerden von Personen, die sich durch das Handeln öffentlicher Stellen der Mitgliedstaaten des Europarats in ihren Rechten nach der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten („Europäische Menschenrechtskonvention“) verletzt fühlen. Zu den Aufgaben des Beauftragten gehören die Korrespondenz mit dem Gerichtshof und das Verfassen von Schriftsätzen der Bundesregierung zum Vortrag der Beschwerdeführer. Er führt Vergleichsverhandlungen und plädiert als Vertreter der Bundesregierung in den mündlichen Verhandlungen des Gerichtshofs. Schließlich hat er darüber zu wachen, dass die Entscheidungen des Gerichtshofs in Deutschland befolgt

werden. Der Verkehr mit dem Gerichtshof wird in einer der Amtssprachen des Europarats – Englisch oder Französisch – abgewickelt.

Der Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechtsfragen hat eine steigende Arbeitslast zu bewältigen, weil bei dem Gerichtshof, der seit dem 1. November 1998 aufgrund des Inkrafttretens des Protokolls Nr. 11 zur Europäischen Menschenrechtskonvention als ständiger Gerichtshof eingerichtet ist (Artikel 19 EMRK), zunehmend auch deutsche Fälle behandelt werden. Zum 31. Dezember 2000 waren 593 Beschwerden gegen Deutschland beim Gerichtshof registriert. Dazu kommen 64 Beschwerden, die der Gerichtshof der Bundesregierung zur Stellungnahme zugestellt hat. Der größte Teil der Beschwerden gegen Deutschland wird nicht registriert, d. h. nicht zur Entscheidung angenommen.

Beispielhaft sei auf einige wichtige Fälle im Berichtszeitraum hingewiesen (auch → B 3.1.2):

– In den Verfahren Streletz, Keßler und Krenz gegen Deutschland wehrten sich die Beschwerdeführer, die hohe Amtsträger der ehemaligen DDR waren, gegen ihre strafrechtliche Verurteilung wegen der Tötung unbewaffneter Flüchtlinge an der innerdeutschen Grenze. Der Gerichtshof verneinte einstimmig einen Verstoß gegen das Verbot der rückwirkenden Bestrafung nach der Europäischen Menschenrechtskonvention.

– In dem unter dem Namen „Horno“ bekannt gewordenen Verfahren ging es um die Frage, ob die Erlaubnis, Braunkohle auf dem Gebiet der Gemeinde Horno abzubauen, sowie die damit verbundene zwangsweise Umsiedlung von Sorben gegen die Europäische Menschenrechtskonvention verstößt. Der Gerichtshof hat in diesem Fall eine Verletzung der Konvention verneint.

– Die Beschwerde des Prinzen Hans-Adam II von Liechtenstein gegen Deutschland wies der Gerichtshof ebenfalls als unbegründet zurück. Dabei ging es um die Herausgabe eines Gemäldes, das 1946 von der tschechoslowakischen Regierung enteignet worden war und in einer Gemäldegalerie in Köln auftauchte.

– Die Beschwerde Bankovic u. a. gegen Deutschland und die anderen europäischen NATO-Staaten betraf die Zerstörung des Belgrader Rundfunkgebäudes im Kosovokrieg durch die NATO. Die Beschwerdeführer waren überwiegend nahe Angehörige der Opfer. Dabei hatte der Gerichtshof die Frage zu entscheiden, ob die Opfer der Hoheitsgewalt der europäischen NATO-Staaten und dem Schutz der Europäischen Menschenrechtskonvention unterstanden (Artikel 1 EMRK). Der Gerichtshof kam zu dem Ergebnis, dass die gerügte Entscheidung über die Zerstörung des Gebäudes keine Verantwortung der europäischen NATO-Staaten nach der Konvention begründet hat.

Noch anhängig ist ein Verfahren, das Fragen von grundsätzlicher Bedeutung aufwirft. Es betrifft die Beschwerde eines deutschen Unternehmens gegen die Vollstreckung eines durch die Brüsseler Kommission verhängten Bußgeldbescheids. Hier ist darüber zu entscheiden, ob die Mitgliedstaaten der Europäischen Union nach der Europäischen Menschenrechtskonvention für die Entscheidung der Kommission verantwortlich sind.

Verfahren vor dem Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen

Nach dem Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte der Vereinten Nationen können Einzelpersonen, die sich in ihren nach diesem Pakt verbürgten Rechten verletzt fühlen, nach Ausschöpfung aller innerstaatlichen Rechtsbehelfe beim Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen (→ B 2.3.2) eine Beschwerde („Mitteilung“) zur Prüfung einreichen (Artikel 2 des Fakultativprotokolls), wenn sie der Herrschaftsgewalt eines Staates unterstehen, der Vertragsstaat des Paktes und Vertragspartei des Fakultativprotokolls ist. Die Bundesrepublik ist seit 1973 Vertragsstaat des Übereinkommens und seit 1993 Vertragspartei dieses Fakultativprotokolls. Die Bundesregierung wird in diesem Verfahren vom Beauftragten für Menschenrechtsfragen vertreten. Derzeit ist dort eine Beschwerde des Chefs der Grenztruppen der ehemaligen DDR anhängig, der sich gegen seine strafrechtlichen Verurteilung mit der Begründung wendet, sie verstoße gegen das Verbot der rückwirkenden Bestrafung. Auch hier ging es um die Tötung von Menschen, die unbewaffnet aus der DDR fliehen wollten.

Menschenrechtliche Übereinkommen des Europarats und der Vereinten Nationen

Ein weiterer Schwerpunkt der Tätigkeit des Beauftragten ist seine Zuständigkeit für die Erarbeitung bzw. Weiterentwicklung bestimmter menschenrechtlicher Übereinkommen des Europarats und der Vereinten Nationen.

Im Rahmen des Europarats sind im Berichtszeitraum zwei Übereinkommen angenommen worden, die die Europäische Menschenrechtskonvention ergänzen sollen. Das Protokoll Nr. 12 (→ B 1.1.1) normiert ein allgemeines Diskriminierungsverbot. Das Protokoll Nr. 13 sieht die Abschaffung der Todesstrafe auch in Kriegszeiten und im Spannungsfall vor (→ A 3.3). Im Rahmen der Vereinten Nationen ist der Beauftragte für Änderungen oder Ergänzungen des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte, des Übereinkommens über die Rechte des Kindes, des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe zuständig.

Kommissionen und Ausschüsse des Europarats

Der Beauftragte ist Mitglied der 1993 auf der Wiener Konferenz der Staats- und Regierungschefs des Europarats eingesetzten Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI → B 2.1.4). Diese Anti-Rassismus-Kommission hat die Aufgabe, die Gesetzgebung und andere Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und darauf bezogene Intoleranz zu untersuchen und Vorschläge zu unterbreiten. Diese Kommission erstellt Berichte über jeden Mitgliedsstaat des Europarats auf der

Grundlage von so genannten Kontaktbesuchen in jedem dieser Staaten. Der Beauftragte war im Oktober 2001 als Berichterstatter und Leiter einer solchen Delegation von ECRI in einem Mitgliedstaat des Europarats. Er ist für den Berichtsentwurf verantwortlich, den ECRI im März 2002 verabschiedet hat.

Ähnlich verfährt die Kommission zur Verhütung der Folter (CPT, → B 2.1.3) des Europarats. Diese Kommission überprüft nach dem Europäischen Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe in den Mitgliedstaaten die Menschenrechtslage von Personen, denen die Freiheit entzogen worden ist (Gefangene, Abschiebehäftlinge, Insassen von Heilanstalten u. a.). Im Rahmen ihres länderspezifischen Ansatzes statten Delegationen von CPT den einzelnen Mitgliedstaaten Besuche ab und entwerfen für CPT einen Bericht über die Lage in dem besuchten Staat. Eine Delegation von CPT hat im Dezember 2000 auch in der Bundesrepublik einen solchen Kontaktbesuch durchgeführt. Der Bericht des CPT über die Ergebnisse dieses Kontaktbesuchs liegt dem Beauftragten inzwischen vor. Ihm obliegt es, eine mit den zuständigen Stellen in Bund und Ländern abgestimmte Stellungnahme zu erarbeiten, die dem Ausschuss unterbreitet werden soll. Die CPT-Berichte werden mit Zustimmung des betroffenen Staats öffentlich gemacht.

Zudem arbeitet der Beauftragte für Menschenrechtsfragen in zwischenstaatlichen Ausschüssen des Europarats an der Verbesserung des Menschenrechtsschutzes mit: dem Lenkungsausschuss für Menschenrechte (CDDH), dem Ausschuss für die Verbesserung des Verfahrens nach der Europäischen Menschenrechtskonvention (DH-PR), dem Ausschuss zur Fortentwiclung des Menschenrechtsschutzes (DH-DEV) und dem kürzlich gegründeten Ausschuss, der menschenrechtliche Leitlinien bei der Bekämpfung des Terrorismus ausarbeiten soll (DH-S-TER).

Deutsche Staatenberichte an die Vereinten Nationen

Ein weiterer wichtiger Schwerpunkt der Tätigkeit des Beauftragten ist die Erarbeitung von Staatenberichten über die Menschenrechtslage in Deutschland, die den Ausschüssen der Vereinten Nationen nach dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, dem Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und dem Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe periodisch vorzulegen sind (→ B 2.3.2). In diesen Staatenberichten erläutert der betroffene Mitgliedstaat, wie er jeden einzelnen Artikel dieser Übereinkommen innerstaatlich umgesetzt hat. Diese Staatenberichte werden vom Beauftragten vor den zuständigen Ausschüssen der Vereinten Nationen präsentiert und erläutert. Der Ausschuss fasst seine Bewertungen dieses Berichts in so genannten Schlussfolgerungen zusammen und empfiehlt den Mitgliedstaaten, bestimmte Maßnahmen zu ergreifen, um die Menschenrechtslage in dem betreffenden Staat zu verbessern. Die Schlussfolgerungen zu den deutschen Staatenberichten sind in deutscher Sprache unter www.auswaertiges-amt.de und www.bmj.bund.de abrufbar.

Deutsches Institut für Menschenrechte, Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen

Der Beauftragte war als Vertreter der Bundesregierung Gründungsmitglied das am 8. März 2001 ins Leben gerufenen Deutschen Instituts für Menschenrechte (→ B 2.5). Er gehört dem 16-köpfigen Kuratorium dieses Instituts als nicht stimmberechtigtes Mitglied an. Der Beauftragte hat sich aktiv an dem Aufbau dieses Instituts beteiligt und hat auch künftig seinen Beitrag dazu zu leisten, dass das Institut erfolgreich arbeitet.

Dem Beauftragten der Bundesregierung für Menschenrechtsfragen obliegt es schließlich, in allen Fragen seines Zuständigkeitsbereichs eng mit Nichtregierungsorganisationen zusammenzuarbeiten und den Meinungsaustausch mit ihnen zu pflegen. Diese Zusammenarbeit ist für die Erfüllung seiner Aufgaben von wesentlicher Bedeutung. Dies gilt auch und gerade für die Mitwirkung der Nichtregierungsorganisationen an den so genannten Staatenberichten.

Chronologie 1. Januar 2000 bis 31. März 2002; im Näheren siehe → Teile A und B dieses Berichts:

– Ratifikationen und Zeichnungen sowie Erklärungen und Rücknahme von Vorbehalten zu internationalen und europäischen Menschenrechtsinstrumenten durch die Bundesrepublik Deutschland

– Deutsche Berichtspflichten nach Menschenrechtsübereinkommen der Vereinten Nationen und des Europarats sowie internationale und regionale Besuchsverfahren mit Bezug auf die Bundesrepublik Deutschland

2000

– 11. Januar 2000: Deutschland legt den Vereinten Nationen seinen vierten Bericht gemäß Artikel 16 ff. des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vor.

– 1. Februar 2000: Der Ausschuss für die Beseitigung von jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW-Ausschuss) berät den 4. Bericht sowie den zusammengelegten 2. und 3. Bericht der Bundesrepublik Deutschland gemäß Artikel 18 des Übereinkommens zur Beseitigung von jeder Form der Diskriminierung der Frau.

– 24. Februar 2000: Vorlage des ersten Staatenberichts Deutschlands gemäß Artikel 25 Absatz 1 des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten.

- 29. Juli 2000: Die Bundesregierung legt den Vereinten Nationen (Ausschuss zur Beseitigung aller Formen von Rassendiskriminierung) ihren 15. Bericht gemäß Artikel 9 des Internationalen Übereinkommens jeder Form von Rassendiskriminierung vor.
- 6. September 2000: Die Bundesrepublik ist unter den Erstzeichnern des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornographie bzw. des Fakultativprotokolls betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten. Das innerstaatliche Zustimmungsverfahren ist im Gange.
- 23. bis 26. Oktober 2000: Kontaktbesuch der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) in Deutschland.
- 25. Oktober 2000: Zeichnung des Europaratsübereinkommens über die Ausübung von Kinderrechten vom 25. Januar 1996.
- 4. November 2000: Zeichnung von Protokoll Nr. 12 zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK). Es kodifiziert ein weiter gehendes Diskriminierungsverbot als bislang in der EMRK vorgesehen.
- 18. November 2000: Vorlage des ersten Staatenberichts gemäß Artikel 15 Absatz 1 der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen.
- 3. bis 15. Dezember 2000: Dritter turnusmäßiger Deutschland-Besuch des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT).
- 11. Dezember 2000: Nach der Änderung von Artikel 16 des Grundgesetzes am 29. November 2000 und Verkündung des Ratifikationsgesetzes am 4. Dezember 2000 ratifiziert die Bundesrepublik Deutschland das Römische Statut des Internationalen Strafgerichtshofs.
- 12. Dezember 2000: Die Bundesrepublik ist unter den Erstzeichnern des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, des Zusatzprotokolls gegen die Schleusung von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg sowie des Zusatzprotokolls zur Verhinderung, Bekämpfung und Strafverfolgung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels. Das innerstaatliche Zustimmungsgesetz ist in Vorbereitung.

2001

- 13./14. März 2001: Der UN-Ausschuss zur Beseitigung aller Formen von Rassendiskriminierung prüft den 15. Bericht Deutschlands gemäß Artikel 9 des Internationalen Übereinkommens jeder Form von Rassendiskriminierung.
- 16. Mai 2001: Die Bundesrepublik Deutschland legt ihren zweiten Bericht gemäß Artikel 44 Absatz 1b des Übereinkommens über die Rechte des Kindes an die Vereinten Nationen (Ausschuss für die Rechte des Kindes) vor.
- 3. Juli 2001: Der Bericht über den Kontaktbesuch der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) in Deutschland wird veröffentlicht (CRI(2001)36).
- 13. August 2001: Die Bundesregierung leitet dem Ausschuss für Soziale Rechte des Europarats die deutsche Fassung des 19. Deutschen Staatenberichts zu den Kernbestimmungen der Europäischen Sozialcharta zu.
- 24. August 2001: Der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte behandelt den von Deutschland am 11. Januar 2000 vorgelegten vierten deutschen Bericht gemäß Artikel 16 ff. des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte.
- 30. August 2001: Die Bundesrepublik unterwirft sich durch eine entsprechende Erklärung dem Individualbeschwerdeverfahren gemäß Artikel 14 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung der Vereinten Nationen.
- 11.09.2001: Ratifikation des Europäischen Übereinkommens über die am Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte teilnehmenden Personen vom 5. März 1996.
- 5. Oktober 2001: Die Bundesrepublik nimmt den Vorbehalt zu Artikel 7 Abs. 2 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten zurück. Der Vorbehalt betraf Ausnahmen vom Verbot der rückwirkenden Bestrafung.
- 19. Oktober 2001: Durch Hinterlegung entsprechender Erklärungen beim Generalsekretär der Vereinten Nationen lässt die Bundesrepublik Individualbeschwerden und Staatenbeschwerden gemäß Artikel 21 und 22 des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe der Vereinten Nationen zu.
- 10. Dezember 2001: Rücknahme des Vorbehalts zu Artikel 7 b) des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau. Dieser Vorbehalt betraf Frauen in den Streitkräften.
- 17. Dezember 2001: Das Zustimmungsgesetz zum ILO-Übereinkommen Nr. 182 über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit wird veröffentlicht. Damit ist das innerstaatliche Zustimmungsverfahren abgeschlossen. Die Ratifikation erfolgte im Frühjahr 2002.

- 27. Dezember 2001: Die Bundesregierung gibt eine Erklärung an die Vereinten Nationen ab, mit der sie sich dem Staatenbeschwerdeverfahren nach Artikel 41 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte der Vereinten Nationen unbefristet – statt wie bisher befristet – unterwirft.
- Die beiden Vorbehalte zum Europäischen Übereinkommen über die an Verfahren vor der Europäischen Kommission und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte teilnehmenden Personen werden bei der jüngsten Änderung dieses Übereinkommens nicht erneuert. Die Vorbehalte sind damit obsolet.

2002

- 15. Januar 2002: Ratifikation des Zusatzprotokolls zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau. Die Bundesrepublik unterwirft sich dadurch dem darin vorgesehenen Individualbeschwerde- und Untersuchungsverfahren.
- 25. Februar 2002: Erklärung, wonach die Bundesrepublik der Änderung von Artikel 20 Abs. 1 des Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau zustimmt. Die Änderung hat die Verlängerung der jährlichen Sitzungsdauer des CEDAW-Ausschusses und damit eine Verbesserungen seiner Arbeitsbedingungen zum Ziel.

Im Internet:

Die deutschen Staatenberichte an die Vereinten Nationen und den Europarat, die Schlussfolgerungen der Ausschüsse darüber sowie die Berichte von Ausschüssen über in Deutschland erfolgte Besuche sind in deutscher Sprache von den Webseiten des Auswärtigen Amts (www.auswaertiges-amt.de), des Bundesministeriums der Justiz (www.bmj.bund.de), des Bundesministeriums des Innern (www.bmi.bund.de), des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (www.bmfsfj.de) oder des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (www.bma.bund.de) abrufbar. Dort finden sich auch nationale Berichte, Aktionspläne und weitere Informationen über zahlreiche in diesem Bericht angesprochene Fragen.

Teil A Aktuelle Herausforderungen und Schwerpunkte der deutschen Menschenrechtspolitik

Brennpunkt: Rassismus – Herausforderung an Deutschland und die Welt

Rassismus, Rassendiskriminierung und Fremdenfeindlichkeit sind weltweite Phänomene, die auch weltweit bekämpft werden müssen. Die Beseitigung dieser und vergleichbarer Formen der Intoleranz ist deshalb ein Hauptanliegen des internationalen Menschenrechtsschutzes. Deutschland hat vor dem Hintergrund seiner Geschichte dabei eine besondere Verantwortung, sowohl nach innen wie nach außen: Nach innen bei der Bekämpfung neonazistischer, rassistischer Umtriebe und bei der Förderung eines toleranten und weltoffenen Weltbilds seiner Bürgerinnen und Bürger; nach außen bei der Bewältigung gemeinsamer Aufgaben, etwa der Prävention rassistisch motivierter Konflikte oder der Gestaltung internationaler Vereinbarungen. Der erfolgreiche Abschluss der Weltkonferenz gegen Rassismus am 8. September 2001 und die am 30. August 2001 erfolgte Unterwerfung unter das Individualbeschwerdeverfahren gemäß Artikel 14 des Abkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung waren für die Bundesregierung daher wichtige Anliegen.

Unterwerfung unter Artikel 14 des Abkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und deutsche Berichtspflicht gemäß Artikel 9 des Übereinkommens

Am 30. August 2001 hinterlegte die Bundesregierung beim UN-Generalsekretär eine Erklärung gemäß Artikel 14 des Abkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (engl.: Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, CERD), wonach sie die Zuständigkeit des Ausschusses zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (→ B 2.3.2) anerkennt, Beschwerden (so genannte „Mitteilungen“) von Personen oder Personengruppen entgegenzunehmen und zu erörtern, die deutscher Hoheitsgewalt unterstehen und vorbringen, Opfer einer Verletzung eines in dem Abkommen vorgesehenen Rechts zu sein. Damit steht Personen unter deutscher Hoheitsgewalt nach Ausschöpfung aller innerstaatlichen Rechtsmittel auch im Bereich der Rassendiskriminierung ein internationales Beschwerderecht zu, wie es bisher nur gemäß anderen Menschenrechtsübereinkommen vorgesehen war (→ B 1.2).

Die Bundesrepublik hat außerdem am 29. Juni 2000 dem Ausschuss zur Beseitigung der Rassendiskriminierung (→ B 2.3.2) ihren 15. Staatenbericht nach Artikel 9 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vorgelegt (→ B 3.2.2, in deutscher und englischer Sprache unter www.auswaertiges-amt.de).

Auch im europäischen Rahmen findet der Kampf gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit besondere Aufmerksamkeit. Die Europäische Union hat sich auf eine Initiative von Deutschland und Frankreich hin mit der im April 2000 offiziell eröffneten Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EBRF) in Wien eine eigene Institution zur Beobachtung der Situation in den Mitgliedstaaten und in der Gemeinschaft als Ganzer gegeben. Ähnliches gilt für den Europarat: Die European Commission against Racism und Intolerance (ECRI) des Europarats beobachtet die Situation in den Mitgliedstaaten und gibt Empfehlungen zur Verbesserung sowohl der nationalen als auch der europäischen Schutzstandards. Die Wahl des Themas „Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit“ für den deutsch-französischen Gipfel am 12. Juni 2001 in Freiburg unterstreicht, welche Bedeutung Deutschland diesem Thema national wie auch im Verbund mit seinen europäischen Partnern beimisst.

Im Ausland, besonders in den Herkunftsländern von Opfern rassistischer Straftaten, werden gegen Ausländer gerichtete Vorfälle mit besonderer Aufmerksamkeit verfolgt – nicht nur wegen der nationalsozialistischen Vergangenheit Deutschlands, sondern auch weil Deutschland in den vergangenen Jahrzehnten eine große Zahl von Ausländern aufgenommen hat. Die Bundesregierung ist sich des direkten Zusammenhangs zwischen rassistischen Gewalttaten in Deutschland und der Debatte um das Zuwanderungs-, Ausländer- und Asylrecht bewusst. Sie sieht im Abbau von Fremdenfeindlichkeit eine Kernaufgabe beim Werben um hoch qualifizierte Zuwanderer und beim Zusammenleben mit jenen, die in Deutschland Aufnahme gefunden haben und finden. Veränderungen der vergangenen Jahre – z. B. das neue Staatsangehörigkeitsrecht – werden einhellig positiv gewürdigt. Verständnis und Toleranz für diejenigen zu schaffen, die nach Deutschland gekommen sind, um Zuflucht vor Verfolgung zu finden oder die in der zweiten oder dritten Generation mit oder ohne deutsche Staatsangehörigkeit in Deutschland leben, bleibt jedoch – neben normativen Aufgaben – eine Herausforderung, deren Bewältigung nur gelingen wird, wenn sich nicht nur staatliche Stellen, sondern die Gesellschaft als Ganze daran beteiligen.

Seit den Terroranschlägen am 11. September 2001 wird dem Thema Rassismus und Intoleranz besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Die Bundesregierung war sich bei ihrer umgehenden Reaktion auf die veränderte Sicherheitslage der Herausforderung bewusst, insbesondere die muslimische Gemeinschaft vor Generalverdacht und Ausgrenzung zu schützen.

Weltkonferenz gegen Rassismus, Durban, 31. August bis 8. September 2001

Vom 31. August bis 8. September 2001 fand, wie von der 52. Generalversammlung der Vereinten Nationen (1997)

beschlossen, die Dritte Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und darauf bezogene Intoleranz in Durban/Südafrika statt.

Die einzelnen Regionen bereiteten die Weltkonferenz in eigenen regionalen Konferenzen vor. Die erste dieser Vorbereitungskonferenzen war die Europäische Konferenz gegen Rassismus, die der Europarat für die Region Europa vom 11. bis 13. Oktober 2000 in Straßburg ausrichtete (http://ecri.coe.int). An dieser Konferenz nahmen neben den Mitgliedstaaten des Europarats die in der Rassismusbekämpfung tätigen internationalen Organisationen, Institutionen des Europarates, der Europäischen Union, der OSZE und der Vereinten Nationen sowie nationale Einrichtungen (aus Deutschland: Ausländerbeauftrage) und 82 nationale und internationale Nichtregierungsorganisationen teil. Der Konferenz war eine Veranstaltung von Nichtregierungsorganisationen vorgeschaltet, deren Ergebnisse in die Europäische Konferenz eingeflossen sind.

Die Bundesregierung war sich mit den anderen Mitgliedstaaten des Europarates einig, dass sich die regionalen Vorbereitungen vor allem mit den Verhältnissen in der eigenen Region befassen sollen. Auf der Europäischen Konferenz wurden deshalb in vier Arbeitsgruppen folgende Themen im lokalen, nationalen und europäischen Kontext behandelt:

– gesetzlicher Schutz vor Rassismus und Rassendiskriminierung;
– praktische Maßnahmen gegen Rassismus und Rassendiskriminierung;
– Erziehung und Bewusstseinsbildung im Kampf gegen Rassismus;
– die Rolle von Information, Kommunikation und den Medien im Kampf gegen Rassismus und Rassendiskriminierung.

Die Bundesregierung stellte der Konferenz das vom Bundesministerium des Innern und vom Bundesministerium der Justiz ins Leben gerufene Bündnis für Demokratie und Toleranz – gegen Extremismus und Gewalt (www.buendnis-toleranz.de, s. u.) als eine nationale Initiative vor, die sich in die europäischen und internationalen Aktivitäten zur Vorbereitung der Weltkonferenz gegen Rassismus einfügt.

Die Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und darauf bezogene Intoleranz in Durban/Südafrika begann am 31. August 2001 und endete wegen der überaus schwierigen Verhandlungen einen Tag später als geplant am 8. September 2001. An der Konferenz nahmen Delegationen von 170 Staaten, dem Heiligen Stuhl, der Palästinensischen Autonomiebehörde, Institutionen der Vereinten Nationen, dem Europarat und der Europäischen Union sowie von weiteren zwischenstaatlichen Einrichtungen teil. Die in großer Zahl in Durban vertretenen Nichtregierungsorganisationen verabschiedeten in Durban ein eigenes Abschlussdokument, das allerdings nicht von allen Nichtregierungsorganisationen mitgetragen wurde: Eine Reihe von Organisationen, darunter amnesty international und Human Rights Watch sowie alle in Durban anwesenden deutschen Nichtregierungsorganisationen distanzierten sich von dem auch nach Auffassung der Bundesregierung einseitig gegen Israel gerichteten Dokument. Deutsche Nichtregierungsorganisationen waren auch während des Vorbereitungsprozesses wichtige Impulsgeber für die Arbeit der deutschen Delegation. Erstmals war ein Vertreter einer Nichtregierungsorganisation („Forum Menschenrechte“, www.forum-menschenrechte.de) offizielles Mitglied der deutschen Delegation.

Nachdem die erste (1978) und zweite (1983) Weltkonferenz gegen Rassismus vom Thema des Nahost-Konfliktes überlagert und an unüberwindlichen Gegensätzen letztlich gescheitert waren, sah die Bundesregierung in der dritten Weltkonferenz die Chance, Rassismus, Rassendiskriminierung und Fremdenfeindlichkeit als weltweit in unterschiedlicher Form auftretende Phänomene zu diskutieren. Besonderes Augenmerk legte die Bundesregierung auf die Themen Antisemitismus, Bedeutung von Erziehung und Bildung zur Prävention, Bekämpfung von Hasspropaganda vor allem auch im Internet, Verbot extremistischer Organisationen und interreligiöse Toleranz. Auch der Frage von Diskriminierung von Flüchtlingen und Migranten sowie der mehrfachen Diskriminierung von Frauen in diesem Zusammenhang wurde besondere Aufmerksamkeit geschenkt.

Bereits im Vorfeld der Konferenz und mehr noch in deren Verlauf wurde jedoch deutlich, dass eine politische Instrumentalisierung auch diesmal nicht vermieden werden konnte. Heftig umstritten waren im Verlauf der Konferenz insbesondere die beiden Themenkomplexe Kolonialismus, Sklaverei und die Forderung nach Entschuldigung für vergangenes Unrecht, sowie die Thematisierung des Nahostkonflikts und der Situation der palästinensischen Bevölkerung in den besetzten Gebieten. Die Konferenz wurde vom Auszug der USA und Israels am 3. September überschattet, die damit gegen eine drohende Relativierung von Holocaust und Antisemitismus sowie die Singularisierung Israels protestieren wollten. In dieser Situation haben vor allem die EU-Partner besonders dazu beigetragen, dass sich die Konferenz auch zu diesen schwierigen und umstrittenen Themen noch auf tragfähige Kompromisse verständigen konnte, die der besonderen Verantwortung Europas für den Kampf gegen Antisemitismus und der Verbundenheit mit Israel Rechnung tragen.

In buchstäblich letzter Minute konnte ein Kompromisspaket geschnürt werden. Entgegen allen Erwartungen gelang die Verabschiedung zweier Abschlussdokumente – einer Abschlusserklärung und eines Aktionsprogramms – im Konsens (A/Conf.189/12; www.un.org). Diese einvernehmliche Verabschiedung der Texte ist nach den beiden fehlgeschlagenen Konferenzen der Jahre 1978 und 1983 ein Erfolg. Die deutsche Delegation hat sich bemüht, Brücken zwischen scheinbar unversöhnlichen Gegensätzen zu bauen. Innerhalb der Europäischen Union spielte die Bundesrepublik, als durch koloniale Vergangenheit nur mäßig belastetes Land mit einem spezifischen Profil in nahöstlichen Themen, eine herausgehobene Rolle und

war treibende Kraft bei der Suche nach Kompromissformeln. Auch vor dem Hintergrund der deutschen Geschichte hatte die Bundesregierung bereits im europäischen Vorbereitungsprozess dafür geworben, den Wunsch vieler afrikanischer Staaten ernst zu nehmen, auch historisches Unrecht zu diskutieren. Aussagen zum Umgang mit historischem Unrecht im Abschlussdokument der europäischen Vorbereitungskonferenz gehen maßgeblich auf deutsche Vorschläge zurück.

Welt-Konferenz gegen Rassismus: Streitpunkt Sklaverei und Kolonialismus

Mit der Einigung auf die Passagen zu Sklaverei und Kolonialismus hat die Weltkonferenz gegen Rassismus einen wegweisenden und substanziellen Beitrag zur Aufarbeitung der kolonialen Vergangenheit geleistet. Erreicht wurde eine moralische Anerkennung vergangenen Unrechts. Bundesminister Fischer hielt zu Beginn der Weltkonferenz am 1. September 2001 eine viel beachtete Rede, die insbesondere in ihren Passagen zur Verantwortung für die Vergangenheit große Anerkennung bei den Delegationen der Blockfreienbewegung (G77) und der Mehrzahl der europäischen Partner fand. Der Bundesminister führte hierzu aus:

> „Wir müssen auf dieser Konferenz mit der Vergangenheit beginnen. In vielen Teilen der Welt reicht der Schmerz über die bis heute nachwirkenden Folgen der Sklaverei und der Ausbeutung durch den Kolonialismus noch tief. Vergangenes Unrecht lässt sich nicht ungeschehen machen. Aber Schuld anzuerkennen, Verantwortung zu übernehmen und sich seiner Verpflichtung zu stellen, kann den Opfern und ihren Nachkommen zumindest die ihnen geraubte Würde zurückgeben. Ich möchte dies deshalb hier und heute für die Bundesrepublik Deutschland tun."

In den Abschlussdokumenten wurde festgehalten, Sklaverei sei ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit und hätte schon immer als ein solches anerkannt werden müssen. Festgestellt wurde auch, dass Kolonialismus zu Rassismus geführt habe, und dass durch Kolonialismus geschaffene Strukturen zu bis heute andauernden sozialen und wirtschaftlichen Ungleichheiten beigetragen haben. Entschädigungszahlungen wurden nicht vereinbart. Dafür wird die internationale Solidarität gestärkt, da Themen wie Schuldenerlass, Förderung ausländischer Direktinvestitionen und Marktzugang in die Abschlussdokumente aufgenommen wurden.

Die Vereinbarung von Maßnahmen zur Bekämpfung heutiger Formen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, die aus Sicht der Bundesregierung den wichtigsten Inhalt der Weltkonferenz gegen Rassismus bildete, ist trotz der widrigen Begleitumstände insgesamt in zufriedenstellender Weise gelungen. Die Abschlussdokumente wurden – wenn auch nach mehrmonatiger Verzögerung aufgrund von Meinungsverschiedenheiten über die redaktionell korrekte Wiedergabe des in Durban Vereinbarten – am 2. Februar 2002 veröffentlicht und durch eine Resolution des Dritten Ausschusses der UN-Generalversammlung am 26. Februar 2002 indossiert. Sie werden in Zukunft Maßstab und Richtschnur für Maßnahmen gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene bilden.

Durban-Dokument: für Deutschland in erster Linie bedeutsame Aufgabenfelder und Maßnahmen zur Bekämpfung zeitgenössischer Formen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit:

- Integration von Flüchtlingen zur Vorbeugung gegen Diskriminierung;
- Maßnahmen gegen Diskriminierung von Ausländern bei Arbeitssuche und am Arbeitsplatz;
- Gesetzgebung zu Einwanderung; ausländer- und aufenthaltsrechtliche Bestimmungen;
- Bekämpfung des Menschenhandels; besonderer Schutz für die Opfer;
- Minderheitenschutzregelungen;
- Spezifische Maßnahmen zum Schutz der Roma/Sinti;
- Erziehung und Ausbildung von Kindern und Jugendlichen;
- Menschenrechtserziehung, insbesondere Aus- und Fortbildung von Vollzugspersonal in Polizei und Strafvollzug;
- Bekämpfung von Rassismus im Internet und den neuen Medien, insbesondere durch die Förderung von Selbstverpflichtungen der Dienstanbieter und durch die Forderung der Strafbarkeit mittels Internet begangener rassistischer Taten;
- Datenerhebung im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Rassismus; Sicherung des Erfordernisses der Zustimmung des Einzelnen zur Erhebung seiner Daten sowie der ausschließlichen Verwendung von Daten für den Zweck, für den sie erhoben wurden;
- Einbeziehung der Nichtregierungsorganisationen und der Zivilgesellschaft in die Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit;
- Schutz von Opfern rassistischer Gewalt; Bekämpfung von Straflosigkeit der Täter.

Die Bundesregierung hat mit der Koordinierung der zur Umsetzung der Vereinbarungen von Durban zu ergreifenden Maßnahmen begonnen. Während des Umsetzungsprozesses wird sie eng mit den Nichtregierungsorganisatitonen zusammenarbeiten. Ein erstes Expertentreffen hat im Rahmen des Europarates, der die regionale Vorbereitungskonferenz durchgeführt hatte (s. o.), am 27./28. Februar 2002 stattgefunden. Dabei haben sich die Regierungen der Mitgliedstaaten des Europarates über die

von ihnen bereits getroffenen und weiter zu treffenden Maßnahmen auf nationaler wie auf regionaler Ebene ausgetauscht.

Als „follow-up“ der Konferenz auf internationaler Ebene wurde vereinbart, dass die UN-Hochkommissarin für Menschenrechte jährlich über die Implementierung der in Durban vereinbarten Maßnahmen an die UN-Generalversammlung sowie die UN-Menschenrechtskommission Bericht erstattet. Dies soll in Zusammenarbeit mit fünf vom UN-Generalsekretär zu ernennenden unabhängigen hochrangigen Experten geschehen. Im Büro der Hochkommissarin wurde eine Einheit zur Bekämpfung von Diskriminierungen (Anti-Discrimination-Unit) gebildet.

Europäische Mechanismen zur Überwachung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit

Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EBRF)

Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus sind Erscheinungen, die den europäischen Grundsätzen kultureller, ethnischer und religiöser Vielfalt diametral entgegenstehen. Sie stellen eine Bedrohung dar, die europaweit bekämpft werden muss. Die Entwicklung konkreter Maßnahmen und Strategien zur Bekämpfung dieser Phänomene ist deshalb eine der vordringlichen Aufgaben der Europäischen Union. Eine zunehmend wichtige Rolle bei der Überwachung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in den EU-Mitgliedstaaten kommt der am 7./8. April 2000 offiziell eröffneten Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EBRF) zu, einer unabhängigen EU-Institution mit Sitz in Wien.

Gemäß der EG-Verordnung des Rates Nr. 1035/97 vom 2. Juni 1997 zur Einrichtung der EBRF besteht deren Hauptziel darin, der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten objektive, zuverlässige und vergleichbare Daten über Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus auf europäischer Ebene zur Verfügung zu stellen, Ausmaß und Entwicklung dieser Erscheinungen zu untersuchen, ihre Ursachen, Folgen und Auswirkungen zu analysieren und Beispiele bewährter Praktiken, die Abhilfe schaffen sollen, zu untersuchen. Zu den Aufgaben der EBRF gehört weiterhin die Initiierung entsprechender Forschungsarbeiten, der Aufbau eines Dokumentationsfonds, die Förderung und Einrichtung Nationaler Runder Tische zum Thema Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in allen Mitgliedstaaten sowie die regelmäßige Veröffentlichung eines Jahresberichts.

Am 18. Dezember 2001 stellte die EBRF ihren Jahresbericht 2000 „Vielfalt und Gleichheit in Europa“ vor (www.eumc.eu.int/). Neben der Darstellung rassistischer Delikte in den einzelnen Mitgliedstaaten enthält er einen eigenen Teil, der auf die Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassismus eingeht. Im Hinblick auf Deutschland stellt der Jahresbericht unter Bezugnahme auf den Verfassungsschutzbericht 2000 des Bundes einen starken Anstieg rassistisch motivierter Straftaten fest. Zugleich wird jedoch ausdrücklich darauf hingewiesen, dass diese Feststellung eines Anstiegs auch auf eine sehr ausdifferenzierte Informationserfassung in Deutschland, die besonders umfangreich und ausführlich sei, sowie auf ein geändertes Anzeigeverhalten zurückzuführen ist. Explizit gelobt werden die in Deutschland getroffenen Maßnahmen zur Verbesserung der Integration von Ausländern, etwa durch das neue Staatsbürgerschaftsrecht, die Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs, die Einsetzung der Zuwanderungskommission und die Gründung des „Bündnisses für Demokratie und Toleranz – gegen Extremismus und Gewalt“.

Die EBRF richtet zur Daten- und Informationssammlung das RAXEN-Informationsnetzwerk (European Information Network on Racism and Xenophobia) ein. Über nationale Kontaktstellen (National Focal Points), die durch die EBRF ausgeschrieben und inzwischen in allen Mitgliedstaaten eingerichtet worden sind, soll sie die entsprechenden Informationen aus den Mitgliedstaaten erhalten. National Focal Points können private Organisationen, öffentliche Stellen, ein Konsortium, eine Forschungsinstitution oder eine Nichtregierungsorganisation sein. Als National Focal Point für Deutschland hat die EBRF das „Europäische Forum für Migrationsstudien (efms)“, ein wissenschaftliches Institut an der Universität Bamberg, benannt.

Die RAXEN-Daten- und Informationssammlung soll sich insbesondere auf die vier Bereiche Arbeitsmarkt, rassistische Gewalt, Bildung und Gesetzgebung beziehen. Bei der konkreten Datenerfassung in den Bereichen Rassismus und rassistischer Gewalt besteht zurzeit zwischen den Mitgliedstaaten noch ein Mangel an Einheitlichkeit und damit an Vergleichbarkeit. Die Bundesregierung setzt sich für die Schaffung des für eine zuverlässige Datensammlung und Analyse erforderlichen umfassenden Instrumentariums ein.

Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI)

Nach dem Aufflammen fremdenfeindlicher Aktivitäten in Deutschland (Hoyerswerda, Mölln) und anderen Staaten Europas verabschiedete der Gipfel der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Europarats im Oktober 1993 in Wien einen Aktionsplan zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenhass, Antisemitismus und Intoleranz und setzte die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) ein (im Einzelnen → B 2.1.4).

Aufgabe der Kommission ist es, die Wirksamkeit der bereits ergriffenen gesetzgeberischen, politischen und anderen Maßnahmen der Mitgliedstaaten des Europarats zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz zu prüfen und zu bewerten. In den Berichten, die ECRI in regelmäßigen Berichtsrunden über die Europaratsmitglieder vorlegt, werden auch Vorschläge zur Bekämpfung dieser Phänomene gemacht. Bislang sind zwei Berichtsrunden unternommen worden. Die erste Runde endete Ende 1998; die zweite soll im Dezember 2002 abgeschlossen werden (zum zweiten ECRI-Bericht zu Deutschland → B 3.1.1).

Neben seinen Länderanalysen hat ECRI eine vergleichende Studie über die rechtliche Situation in den Mit-

gliedstaaten veranlasst und einen „basket of good practices“ herausgegeben, der Beispiele von Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Kampf gegen Rassismus darstellt. Die Kommission hat darüber hinaus allgemeine politische Empfehlungen erarbeitet, die u. a. den Kampf gegen Rassismus durch allgemeine Maßnahmen (Empfehlung Nr. 1 vom 4. Oktober 1996), durch besondere Einrichtungen (Nr. 2 vom 13. Juni 1997) und im Verhältnis zu Roma und Sinti (Nr. 3 vom 6. März 1998) betreffen. Diese Empfehlungen sowie die ECRI-Evaluierungen über die Mitgliedstaaten des Europarates sind im Internet abrufbar unter (http://ecri.coe.int).

Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassismus und Intoleranz in Deutschland

Intoleranz, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit bedrohen das innere Gleichgewicht einer jeden demokratischen Gesellschaft. Es ist nicht hinnehmbar, dass in Deutschland die rechtsextremistisch motivierten Straftaten im Jahre 2000 quantitativ und qualitativ deutlich zugenommen haben (s. Kasten). Das ab 1. Janaur 2001 in Deutschland neu eingeführte Definitionssystem „Politisch motivierte Kriminalität“ ermöglicht eine noch differenziertere Erfassung rechtsextremistischer, rassistischer, fremdenfeindlicher und antisemitischer Straf- und Gewalttaten und schafft damit eine weiter verbesserte Grundlage für den zielgerichteten Einsatz repressiver und präventiver Bekämpfungsmaßnahmen. Umfassende Informationen zur „Politisch motivierten Kriminalität – rechts“ im Jahr 2001 wurden im Frühjahr 2002 vorgelegt.

„Politisch motivierte Kriminalität – rechts“ im Jahresverlauf 2001

Die sich am Extremismus-Begriff orientierende Erfassung von „Staatsschutzdelikten“ wurde mit Wirkung vom 1. Januar 2001 durch das neue Definitionssystem „Politisch motivierte Kriminalität“ abgelöst. Zentrales Erfassungs- und Bewertungskriterium ist die politisch motivierte Tat. Als politisch motiviert gilt eine Tat insbesondere dann, wenn die Umstände der Tat oder die Einstellung des Täters darauf schließen lassen, dass sie sich gegen eine Person aufgrund ihrer politischen Einstellung, Nationalität, Volkszugehörigkeit, Rasse, Hautfarbe, Religion, Weltanschauung, Herkunft, sexuellen Orientierung, Behinderung oder ihres äußeren Erscheinungsbildes bzw. ihres gesellschaftlichen Status richtet. Die erfassten Sachverhalte werden im Rahmen einer mehrdimensionalen Betrachtung unter verschiedenen Gesichtspunkten bewertet. Hierbei werden insbesondere Feststellungen zur Art des Delikts, zur objektiven thematischen Zuordnung der Tat, zum subjektiven Tathintergrund, zur möglichen internationalen Dimension der Tat und zu einer ggf. zu verzeichnenden extremistischen Ausprägung der Tat getroffen. Straftaten, die eine fremdenfeindliche bzw. antisemitische Tatmotivation aufweisen, werden im Themenfeld „Hasskriminalität“ ausgewiesen. Diese Straftaten werden in der Regel dem Phänomenbereich „Politisch motivierte Kriminalität – rechts“ zugeordnet. Im Jahr 2001 wurden in Deutschland insgesamt 14 725 politisch rechts motivierte Straftaten gemeldet. Hierbei handelte es sich zu rund 64 % um Propagandadelikte wie Verbreiten von Propagandamaterial oder Verwenden von Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen. Im Jahr 2001 wurden im Phänomenbereich „Politisch motivierte Kriminalität – rechts“ 3 391 fremdenfeindlich motivierte und 1 629 antisemitisch motivierte Straftaten (einschließlich entsprechender Propagandadelikte) erfasst. Ein Vergleich der Angaben mit den Vorjahreswerten ist aufgrund der unterschiedlichen Erfassungskriterien nicht möglich.

Die Bundesregierung misst der Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und damit verbundener Intoleranz obersten Stellenwert zu. Das gilt auch im Zusammenhang mit den Maßnahmen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus, die nach den Terroranschlägen in New York und Washington von der Bundesregierung ergriffen worden sind. Die Bundesregierung ist sich dessen bewusst, dass im Zusammenhang mit dem Kampf gegen den Terrorismus, durch den auch die Werte der Demokratie, Menschenrechte und der Toleranz verteidigt werden, keine falschen Feindbilder entstehen dürfen, durch die Rassismus und Fremdenfeindlichkeit begünstigt werden könnten.

Entsprechend der Vielschichtigkeit der Faktoren, die zur Entstehung von rassistischen, fremdenfeindlichen und antisemitischen Vorstellungen und Verhaltensmustern beitragen, verfolgt die Politik der Bundesregierung einen mehrdimensionalen Handlungsansatz, der präventive und repressive Elemente verbindet. Schwerpunkte hierbei sind:

– Aktive Menschenrechtspolitik/Menschenrechtserziehung

– die Stärkung der Zivilgesellschaft/Zivilcourage

– die Förderung der Integration von Ausländern

– Maßnahmen, die auf den Täter und sein Umfeld zielen.

Aktive Menschenrechtspolitik/Menschenrechtserziehung

Die hohe Priorität, welche die Bundesregierung der Menschenrechtspolitik zumisst, betont die Koalitionsvereinbarung der Regierungsparteien vom 20. Oktober 1998: „Achtung und Verwirklichung der in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte proklamierten und in den Menschenrechtsverträgen festgeschriebenen Menschenrechte sind Leitlinien für die gesamte internationale Politik der Bundesregierung. Die neue Bundesregierung wird sich auch hier mit Nachdruck um international abgestimmte Strategien zur Bekämpfung von Menschenrechtsverletzungen und ihrer Ursachen sowie ihrer Prävention bemühen. Sie wird die bestehenden nationalen Instrumente des Menschenrechtsschutzes verbessern und um wirkungsvolle internationale Instrumente bemüht sein. Sie unterstützt die Einrichtung eines unabhängigen Menschenrechtsinstituts in Deutschland.“

Die Grundlagen der Bedeutung von Menschenrechten sind in der staatlichen wie privaten Erziehung und Bildung zu legen. Insbesondere jungen Menschen muss das Verständnis für Demokratie und Grundrechte intellektuell und emotional vermittelt werden. In der Gesellschaft muss das Bewusstsein dafür gestärkt werden, dass Demokratie nicht ein für alle Mal eingeführt und dann vorhanden ist – ähnlich einem Naturereignis. Vielmehr muss die Demokratie immer wieder „neu erfunden", neu entwickelt und gelebt werden. Sie entsteht nicht von selbst. Sie entwickelt sich auch nicht von alleine weiter. Sie bedarf der stetigen Pflege und Erneuerung und ist das Ergebnis andauernden bürgerschaftlichen Engagements und umsichtigen staatlichen Handelns. Wichtig in diesem Zusammenhang ist insbesondere eine Toleranzerziehung, die fremdenfeindlichen Einstellungen durch Aufklärung über andere Kulturen entgegensteuert. Demokratie – besonders für Jugendliche – erfahrbar zu machen, das sind umfassende Aufgaben von Familie, Schule und Gemeinde. Die Bundesregierung fördert in diesem Bereich zahlreiche Projekte und Modellvorhaben (→ A 9, Stichwort Menschenrechts- und Toleranzerziehung).

Stärkung der Zivilgesellschaft/Zivilcourage

Die weit überwiegende Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger in Deutschland bekennt sich zu Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, gegen Gewalt und Extremismus. Zahlreiche zivilgesellschaftliche Aktionsbündnisse setzen sich für diese Ziele ein. Diese Initiativen sind wichtig; sie verdienen Anerkennung und Unterstützung. In Zusammenarbeit mit bereits bestehenden Organisationen, lokalen Initiativen und Einzelpersonen, die engagiert jede Form von Extremismus und Fremdenfeindlichkeit bekämpfen, hat die Bundesregierung ein „Bündnis für Demokratie und Toleranz – gegen Extremismus und Gewalt" gegründet. Das Bündnis bündelt alle Kräfte, die sich gegen fremdenfeindliche, rassistische und antisemitische Bestrebungen wenden und zielt mit seiner Arbeit darauf ab, den Verfassungskonsens in der Öffentlichkeit zu stärken. Seit der offiziellen Gründung am 23. Mai 2000 unter dem Motto „Hinschauen – Handeln – Helfen" erhielt das Bündnis regen Zuspruch. Über 900 Initiativen haben sich bislang dem Bündnis angeschlossen. Für die erfolgreiche politische Auseinandersetzung mit Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Gewalt ist es unerlässlich, gerade die gesellschaftlichen Potenziale zu erschließen. Die Zivilgesellschaft zu stärken und Zivilcourage zu fördern ist tragendes Element einer nachhaltigen Prävention gegen verfassungsfeindliche Bestrebungen.

Für die Bekämpfung von Rechtsextremismus, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit wurden allein im Jahr 2001 zusätzliche Mittel in Höhe von 51 Mio. Euro (100 Mio. DM) bereitgestellt, davon:

- 30 Mio. DM für ein Programm des Kinder- und Jugendplans des Bundes „Maßnahmen gegen Gewalt und Rechtsextremismus",
- 5 Mio. DM für die Förderung von Modellprojekten zur Beratung, Ausbildung und Unterstützung von Initiativen gegen Rechtsextremismus in den neuen Bundesländern,
- 5 Mio. DM für die Förderung von Modellprojekten zur Beratung von Opfern bzw. potenziellen Opfern rechtsextremer Straf- und Gewalttaten in den neuen Bundesländern,
- 10 Mio. DM für Opferentschädigung als Soforthilfe, die vom Generalbundesanwalt verwaltet und ausgezahlt werden. Hiervon wurden 2,64 Mio. DM bis Ende 2001 in Anspruch genommen. Für das Jahr 2002 hat der Deutsche Bundestag für diesen Zweck 2,5 Mio. Euro bereitgestellt.

Mit „XENOS – leben und arbeiten in Vielfalt" hat die Bundesregierung ein Programm entwickelt, mit dem arbeitsmarktbezogene Projekte gefördert werden können, die zum Aufbau gegenseitigen Verständnisses beitragen sowie das gemeinsame Lernen und Arbeiten von deutschen und ausländischen Jugendlichen und Erwachsenen unterstützen. Die Bundesregierung hat die jährlich aus dem Europäischen Sozialfonds bereitgestellten Mittel für das Programm „XENOS" im Juni 2001 auf 25,4 Mio. Euro (50 Mio. DM) verdoppelt. Die Programme und Maßnahmen werden in 2002 fortgesetzt.

Förderung der Integration von Ausländern

Die Bundesregierung misst der Integration aller auf Dauer in Deutschland lebenden Zuwanderer große gesellschaftliche Bedeutung zu. Als Industrieland in der Mitte Europas ist Deutschland auch weiterhin Ziel von Wanderungsbewegungen in einem Umfang, der die Politik zur Gestaltung auffordert.

Als Prävention gegen Fremdenfeindlichkeit, Rassismus und Diskriminierung betreibt die Bundesregierung eine gezielte Integrationspolitik. Dazu hat sie besondere Maßnahmen zur sprachlichen, beruflichen und sozialen Integration ausländischer Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen ergriffen. Diese Maßnahmen sind ein Zusatzangebot zu den beruflichen und arbeitsmarktlichen Integrationsmaßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit. Damit wird dazu beigetragen, Benachteiligungen auszugleichen und die Chancengleichheit – insbesondere beim Zugang zum Arbeitsmarkt – zu verbessern.

Das „Zuwanderungsgesetz"

Das neue Zuwanderungsgesetz wird sich zu einem der wichtigsten Instrumente der Integrationsförderung entwickeln. In Zukunft wird der Staat Integrationsmaßnahmen flächendeckend fördern und regeln. Mit dem neuen Zuwanderungsgesetz erhalten Neuzuwanderer erstmals einen Rechtsanspruch auf einen Deutsch- und Integrationskurs. Dieser Anspruch gilt für Arbeitsmigranten im Regelfall, für Selbstständige, Familienangehörige und auf Dauer anerkannte Flüchtlinge. Die Zuwanderer sind verpflichtet, an den Kursen teilzunehmen, wenn sie sich nicht auf einfache Art in der deutschen Sprache verständigen können. Die Nichtteilnahme an einem Integrationskurs soll bei der Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis berücksichtigt werden. Darüber hinaus sind ausreichende

Kenntnisse der deutschen Sprache und der Rechts- und Gesellschaftsordnung künftig für Neuzuwanderer Voraussetzung, um ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht zu erhalten. Eine erfolgreiche Kursteilnahme soll belohnt werden, indem die Einbürgerungsfrist von acht auf sieben Jahre verkürzt werden kann. Ausländer, die keinen Anspruch auf die Integrationskurse haben, können im Rahmen verfügbarer Kursplätze teilnehmen.

Sprachkenntnisse spielen eine Schlüsselrolle, um aktiv am gesellschaftlichen und politischen Leben teilzuhaben. Daher sind Basis- und Aufbaukurse vorgesehen, um die deutsche Sprache zu erlernen. Darüber hinaus werden Kurse zur Einführung in die Rechtsordnung, die Kultur und die Geschichte in Deutschland angeboten. Sie sollen den Zuwanderern helfen, sich in der deutschen Gesellschaft zu orientieren und im täglichen Leben selbstständig zu handeln.

Das neue Bundesamt für Migration und Flüchtlinge wird die Koordination der Integrationskurse übernehmen. Außerdem soll ein umfassendes Integrationsprogramm entwickelt werden. Dazu gehört, die bereits bestehenden Angebote zu erfassen und besser aufeinander abzustimmen. Da die Integrationsförderung eine Gemeinschaftsaufgabe darstellt, ist der Bund auf die Zusammenarbeit mit möglichst vielen Institutionen und gesellschaftlichen Gruppen angewiesen. Die Länder und Kommunen, die Ausländerbeauftragten, die Kirchen, die Gewerkschaften, die Arbeitgeberverbände, die Wohlfahrtsverbände u. a. sollen daher eng in die Integrationsarbeit eingebunden werden.

Ziel der Integrationsmaßnahmen ist es, die Zuwanderer von Beginn an aktiv in die Gesellschaft einzubeziehen. Davon profitieren nicht nur die Zuwanderer. Die Möglichkeit der sprachlichen Verständigung und eine auch im Übrigen erfolgreiche Integration werden dazu führen, dass es auch bei den Deutschen weniger Vorbehalte gegenüber Ausländern gibt.

Einen wichtigen Beitrag zur verbesserten Integration stellt das Gesetz zur Reform des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts vom 15. Juli 1999 dar, mit welchem sowohl das Staatsangehörigkeitsgesetz als auch die einbürgerungsrechtlichen Bestimmungen des Ausländergesetzes geändert worden sind. Das neue Recht trägt der Tatsache Rechnung, dass eine große Zahl hier lebender Ausländer seit langem den Lebensmittelpunkt in Deutschland hat und dass das Interesse an Einbürgerung zugenommen hat. Es regelt den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit von Kindern ausländischer Eltern durch Geburt im Inland sowie die Verkürzung der Fristen für einen Einbürgerungsanspruch erwachsener Ausländer. Durch den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit erlangen die Neubürger alle Rechte und Pflichten deutscher Staatsbürger.

Zu den weiteren Maßnahmen gehört ein Aktionsprogramm „Verbesserung der Bildungschancen für Migranten“ mit dem Ziel der nachhaltigen Optimierung der Bildungssituation dieser Zielgruppe in Schulen und beruflicher Aus- und Weiterbildung. Im Rahmen der Integrationsmaßnahmen werden auch spezielle Maßnahmen zur Verbesserung des Zusammenlebens von Deutschen und Ausländern unterstützt, wie z. B. das Modellprojekt „Integration von Muslimen und muslimischen Organisationen in Deutschland“ zur Verbesserung des Dialogs mit muslimischen Organisationen, das die Kooperation zwischen deutschen und muslimischen Einrichtungen zur sozialen Integration und deren Vernetzung zum Ziel hat.

Der 11. September 2001 und die in Deutschland lebenden Muslime

Nach Auffassung des Zentralrates der Muslime ist die Situation für in Deutschland lebende Muslime nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 (→ C, „Brennpunkt: Afghanistan“) zunächst schwieriger geworden, obwohl in Kreisen der Muslime der internationale Terrorismus verurteilt wird. Anfänglich aufgetretene Diskriminierungen in der Folge des 11. September haben aber inzwischen wieder abgenommen. Dazu hat auch die Politik der Bundesregierung beigetragen, die verdeutlicht hat, dass es wichtig ist, keinen Generalverdacht gegen Muslime zu richten und sie damit aus der Gesellschaft auszugrenzen. Darüber hinaus ist auch festzustellen, dass das Interesse der Bürgerinnen und Bürger am Islam wesentlich zugenommen hat. So wurde nach dem 11. September wöchentlich bis zu 40 000 Mal allein auf die Homepage des Zentralrats der Muslime in Deutschland zugegriffen. Am „Tag der offenen Moschee“ hatten diese Einrichtungen mit 200 000 Besuchern eine gegenüber dem Vorjahr verdoppelte Zahl zu verzeichnen. Der 11. September hat damit nicht zu einer Ausgrenzung der Muslime in Deutschland geführt. Die Ereignisse haben vielmehr eine intensive differenzierte Auseinandersetzung mit dem Islam und den Muslimen ausgelöst. Diese Diskussion hat wiederum die Akzeptanz und damit die Integration der Muslime befördert.

Einen hohen Stellenwert bei der Überwindung von Diskriminierungen misst die Bundesregierung den Antidiskriminierungsrichtlinien der EU nach Artikel 13 des EG-Vertrages zu. In Umsetzung der Richtlinie des Rates zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft sowie der Richtlinie zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf ist die Schaffung eines zivilrechtlichen und eines arbeitsrechtlichen Antidiskriminierungsgesetzes in Deutschland vorgesehen.

Maßnahmen, die auf den Täter und sein Umfeld zielen

Hierzu zählt vor allem die Arbeit der Sicherheitsbehörden in Bund und Ländern, für die der Kampf gegen Fremdenfeindlichkeit, Rassismus, Antisemitismus und andere Formen der Intoleranz ein besonderer Schwerpunkt ist. Erforderlich ist es, mit einem Verbund von präventiven und repressiven Maßnahmen differenziert auf rechtsextremistische Täter und ihr Umfeld einzuwirken. Neben den bestehenden strafrechtlichen Vorschriften sind die folgenden Maßnahmen der Bundesregierung hervorzuheben:

Verbotsstrategie

Parteien, die darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen, sind gemäß Artikel 21 Abs. 2 GG verfassungswidrig. Im Bereich rechtsextremistischer Aktivitäten spielt die Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD) eine zentrale Rolle. Sie verbreitet dem Nationalsozialismus verwandte verfassungsfeindliche Konzeptionen von einer totalitären Staats- und Gesellschaftsordnung, sie agitiert rassistisch und antisemitisch. Vor diesem Hintergrund haben Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat Anträge auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit der NPD beim Bundesverfassungsgericht mit dem Ziel des Verbots der Partei gestellt.

Nach Artikel 9 Abs. 2 des Grundgesetzes sind Vereinigungen, deren Zweck oder Tätigkeit den Strafgesetzen zuwiderläuft oder die sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder den Gedanken der Völkersverständigung richten, verboten. Die Verbotsverfügung nach § 3 des Vereinsgesetzes ergeht bei überregional tätigen Vereinigungen durch den Bundesminister des Innern. Von der Möglichkeit eines Vereinsverbots hat die Bundesregierung im Fall der international agierenden neonazistischen Skinhead-Vereinigung „Blood & Honour Division Deutschland“ und ihrer Jugendorganisation „White Youth“ Gebrauch gemacht. Die Verbotsverfügung vom 12. September 2000 ist mit klageabweisendem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 13. Juni 2001 unanfechtbar geworden.

Aussteigerprogramm für Rechtsextremisten

Dieses vom Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) betreute Programm richtet sich an alle Angehörigen der rechtsextremistischen Szene. Hierbei tritt das BfV einerseits an Führungspersonen und Aktivisten der rechtsextremistischen Szene heran; andererseits ist eine Telefonhotline beim Bundesamt geschaltet, an die sich ausstiegswillige Rechtsextremisten wenden können. Auch mehrere Länder und eine Nichtregierungsorganisation haben ein eigenes Aussteigerprogramm aufgelegt. Die Bundesregierung unterstützt die Arbeit der Nichtregierungsorganisation EXIT mit Mitteln des Kinder- und Jugendplans des Bundes sowie im Rahmen des Programms XENOS.

Bekämpfung von Hass und Extremismus im Internet

Eine besondere Aufgabe stellt die Bekämpfung von Hass und Extremismus im Internet dar: Zurzeit sind dem Verfassungsschutz rund 1 300 von deutschen Rechtsextremisten betriebene Seiten bekannt. Dabei setzt Deutschland auf verschiedene, z. T. auch international ausgerichtete Maßnahmen, die bei einem komplexen und global ausgerichteten Medium wie dem Internet nur in Kombination miteinander Erfolg versprechen. Das vorrangige Instrument gegen Rechtsextremismus im Internet ist das Strafrecht. Daneben setzt die Bundesregierung zur Bekämpfung rechtswidriger Online-Angebote zunehmend auf die freiwillige Selbstkontrolle der Provider. Das Bundeskriminalamt z. B. sensibilisiert durch entsprechende Veranstaltungen Internet-Provider und Online-Dienste. Um die internationale Harmonisierung der Strafvorschriften zu fördern, hat sich Deutschland an den Beratungen des Ersten Zusatzprotokolls zum Übereinkommen über Datennetzkriminalität des Europarats (Cyber Crime Convention, → B 1.1.3) mit dem Ziel der Bekämpfung rassistischer und fremdenfeindlicher Inhalte im Internet beteiligt. Die Beratungen des Expertenausschusses des Europarats konnten am 25. April 2002 erfolgreich abgeschlossen werden. Das Zusatzprotokoll soll im Herbst dieses Jahres dem Ministerkomitee des Europarats vorgelegt werden.

Die Jugendministerinnen und Jugendminister der EU wollen durch eine intensivere Arbeit mit Jugendlichen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit im Internet wirksamer begegnen. Dazu haben sie bei der Tagung des EU-Jugendministerrates am 28. Mai 2001 in Brüssel eine gemeinsame Erklärung zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit im Internet durch Intensivierung der Jugendarbeit verabschiedet. Sie geht auf eine Initiative der Bundesregierung vom November 2000 zurück. In der Erklärung der Jugendministerinnen und Jugendminister wird die besondere Verantwortung betont, die den Schulen und anderen Bildungseinrichtungen bei der Erziehung und dem Engagement junger Menschen zur Förderung von Toleranz und Demokratie zukommt. Netzwerke und Programme zum Erfahrungs- und Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten müssten weiter ausgebaut werden.

Auch die positiven Möglichkeiten des Internet sollen ausgenutzt werden: Mit der „D-a-s-h“-Initiative besteht eine europaweite Kampagne zur Anregung von Jugendlichen und Jugendgruppen, sich mithilfe des Internets zu einem Aktionsforum gegen Intoleranz und Diskriminierung zusammenzuschließen und für Toleranz und Vielfalt einzutreten.

Forschungsvorhaben „Prävention von Gewalt gegen Gruppenangehörige“

Bei der nachhaltigen Bekämpfung von Fremdenfeindlichkeit, Rechtsextremismus und Antisemitismus kommt vor allem der primären, auf die Wurzeln der Kriminalität zielenden Prävention große Bedeutung zu. In einem vom Bundesministerium der Justiz an das Deutsche Forum für Kriminalprävention (DFK) vergebenen Projekt zur so genannten Hasskriminalität soll der Frage nachgegangen werden, durch welche vorbeugenden Maßnahmen, insbesondere in Kindergarten und Schule, Gewalthandlungen entgegengewirkt werden kann, die gegen Angehörige anderer gesellschaftlicher Gruppen allein oder vorwiegend deshalb begangen werden, weil das Opfer einer bestimmten ethnischen, religiösen oder politischen Gruppe angehört, geistig oder körperlich behindert ist oder nur fremdländisch aussieht. Das Projekt soll für das mit zahlreichen Bundes- und Landesministern sowie führenden Vertretern aller gesellschaftlichen Kräfte besetzte Kuratorium des DFK umsetzbare Vorschläge zur primären Prävention erarbeiten.

Die Bundesregierung hat im Übrigen zur aktuellen Lage von Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Gewalt und zu den von ihr ergriffenen Maßnahmen gegen diese Phänomene in ihrem „Bericht über die aktuellen und geplanten Maßnahmen und Aktivitäten gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Gewalt gemäß Ziffer 21 des Beschlusses des Deutschen Bundestages vom 30. März 2001 (Bundestagsdrucksache 14/5456)" ausführlich Stellung genommen. Auf diesen Bericht wird ergänzend verwiesen. Er ist im Internet unter www.bmi.bund.de/Annex/de_20342/Download.pdf abrufbar.

A 1 Die Rechte der Frauen

Schutz und Förderung der Menschenrechte von Frauen – Geschlechtsspezifische Menschenrechtsverletzungen

Die Geltung der Menschenrechte ist universell – dennoch sind Frauen in aller Welt unverhältnismäßig häufig Opfer von Menschenrechtsverletzungen. Kaum ein Zusammenhang hat dies drastischer und bedrückender deutlich gemacht als die Situation der Frauen in Afghanistan unter dem Regime der Taliban (→ C Brennpunkt Afghanistan). Schutz und Förderung der Menschenrechte von Frauen bleiben jedoch auch in zahllosen anderen, zum Teil weniger augenfälligen Zusammenhängen eine immense Herausforderung. Der Weltbevölkerungsbericht 2000 des UN-Weltbevölkerungsfonds (UNFPA, www.unfpa.org) stellt fest, dass mindestens jede dritte Frau in ihrem Leben geschlagen, zum Sexualverkehr gezwungen oder in einer anderen Weise missbraucht wird; dass über 60 Millionen Mädchen aufgrund von selektiver Abtreibung, Kindesmord oder Tod durch Vernachlässigung in der Bevölkerungsstatistik fehlen, und dass zwei Millionen Mädchen im Alter zwischen fünf und 15 Jahren jährlich zur Prostitution gezwungen werden. Hinzu kommen andere Formen von Gewalt gegen Frauen, darunter der weltweite Handel mit Frauen und Mädchen, häusliche Gewalt und schädliche traditionelle Praktiken wie die weibliche Genitalverstümmelung; sie werden u. a. in den Berichten der UN-Sonderberichterstatterin zur Gewalt gegen Frauen, Radhika Commaraswamy (Sri Lanka) beschrieben (www.unhchr.ch). Bedrückende Zahlen und Angaben über die soziale Situation der Frau in aller Welt beinhaltet der Weltentwicklungsbericht 2001 (UNDP Human Development Report, www.undp.org) des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP).

Deutschland ist von internationalen Entwicklungen in diesen Bereichen nicht ausgenommen. So ist Deutschland als westlicher Industriestaat eines der Zielländer von Menschenhandel sowie, an der Schnittstelle von Ost und West gelegen, Transitland für den Frauenhandel in andere (west-)europäische Länder. Menschenhandel nach Deutschland bedeutet in erster Linie Frauenhandel, da das deutsche Strafrecht nur den Handel in die sexuelle Ausbeutung unter das Delikt Menschenhandel subsumiert. Die Vereinten Nationen arbeiten mit einem weiteren Begriff, der den Handel in jegliche Zwangsarbeit beinhaltet. Nach beiden Definitionen ist Frauen- bzw. Menschenhandel eine zu verhindernde und zu bekämpfende Menschenrechtsverletzung und ein Verbrechen.

Stichwort: Menschenhandel in Europa

Kamen die Frauen, die vor dem Fall des Eisernen Vorhangs Opfer von Menschenhandel wurden, vor allem aus den Ländern der so genannten Dritten Welt, so stammten im Jahr 2000 89 % der im westlichen Europa aufgegriffenen Opfer aus mittel- und osteuropäischen Staaten. Da Menschenhandel ein Kontrolldelikt ist, ist die Dunkelziffer sehr hoch. Die in der Polizeilichen Kriminalstatistik für 2000 ausgewiesenen 1 197 Opfer im Sinne des deutschen Strafrechts bilden nur die Spitze des Eisbergs. So schätzt die Internationale Organisation für Migration in Genf (IOM), dass jährlich etwa 500 000 Frauen nach Westeuropa gehandelt werden. Ursachen für den Menschenhandel sind in den Zielländern die Nachfrage nach Prostituierten, billigen Arbeitskräften für den „grauen Markt" sowie nach Ehefrauen; in den Herkunftsländern Armut bzw. berufliche Perspektivlosigkeit von Frauen, die ihnen eine befristete oder dauerhafte Migration als Ausweg zur Existenzsicherung für sich und ihre Familien erscheinen lässt.

Menschenhandel ist in zunehmenden Maße zum Betätigungsfeld der organisierten Kriminalität geworden, was sich auch in der Anbindung des Protokolls der Vereinten Nationen zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels an das Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität von 2000 widerspiegelt (→ B 1.2.2). Die Bekämpfung des internationalen Menschenhandels kann nur in internationaler Zusammenarbeit gelingen. Hierzu wurde außer dem erwähnten UN-Zusatzprotokoll in 2001 ein politischer Konsens zu einem EU-Rahmenbeschluss auf Basis des Zusatzprotokolls erzielt. Neben internationaler Zusammenarbeit ist auch innerstaatlich Kooperation über Ressortgrenzen und Länderzuständigkeiten hinweg erforderlich. Hierzu hat die Bundesregierung im April 1997 unter Federführung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend die bundesweite Arbeitsgruppe Frauenhandel eingerichtet (→ A 1.2.1). Auf OSZE-Ebene führte die Bundesregierung in Zusammenarbeit mit dem OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR, → B 2.4.1) am 15./16. Oktober 2001 in Berlin die Konferenz „Europa gegen Menschenhandel" durch (→ A 1.1).

Geschlechtsspezifische Menschenrechtsverletzungen an Frauen haben verschiedene Ursachen: Werte-, Rollen- und Verhaltensmuster patriarchalisch geprägter Gesellschaftsformen; strukturelle geschlechtsspezifische Benachteiligungen beim Zugang zu Nahrung, Bildung, Gesundheitswesen, beruflicher Qualifikation, einem angemessenen Platz im öffentlichen Leben usw.; (Bürger-)Kriege, die sich auf Frauen in der Regel besonders nachteilig auswirken, sowie die durch diese Konflikte ausgelösten Flucht-

bewegungen; die erhöhte Gefahr sexueller Ausbeutung und der sich daraus ergebenden gesundheitlichen, sozialen, psychischen und rechtlichen Folgen u. a. m. Oft sind verschiedene Diskriminierungsformen verknüpft – so wenn zur Benachteiligung aufgrund des Geschlechts eine weitere Diskriminierung, etwa aufgrund der Zugehörigkeit zu einer ethnischen oder gesellschaftlichen Minderheit oder aufgrund der sexuellen Orientierung hinzu kommt (multiple Menschenrechtsverletzung).

Die Verbesserung der Menschenrechtssituation von Frauen ist deshalb ein zentrales Element der Menschenrechtspolitik der Bundesregierung. Sie ist eine Aufgabe sowohl der innerstaatlichen Frauenpolitik als auch der Außen- und Entwicklungspolitik. Die Bundesregierung sieht sich dabei dem Grundsatz der Integration einer Geschlechterperspektive („Gender Mainstreaming“) verpflichtet:

Gender Mainstreaming

Bei allen Prioritäten und Maßnahmen, gerade in der Menschenrechtspolitik, wird die Bundesregierung auf die systematische Einbeziehung der jeweiligen Situation und Bedürfnisse von Frauen und Männern, d. h. auf die Einbeziehung geschlechtsspezifischer Belange in alle Politikfelder achten und eine geschlechterdifferenzierte Perspektive einnehmen (Gender Mainstreaming). Aufgrund nationaler und internationaler Vorgaben, insbesondere Artikel 3 Abs. 2 Satz 2 des Grundgesetzes und dem die Umsetzung europäischer Maßnahmen betreffenden Artikel 2, Artikel 3 Abs. 2 EG-Vertrag, ist Deutschland ebenso wie andere Staaten zu einer umfassenden aktiven und integrierten Gleichstellungspolitik verpflichtet. Gender Mainstreaming ist eine wirksame Strategie, um das Gleichstellungsziel zu erreichen. Die Bundesregierung hat deshalb am 23. Juni 1999 mit einem Kabinettsbeschluss die Umsetzung von Gender Mainstreaming zu einem wesentlichen Punkt ihrer Gleichstellungspolitik gemacht. In der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien wurde die Verpflichtung aller Ressorts festgelegt, den Gender Mainstreaming-Ansatz bei allen politischen, normgebenden und verwaltenden Maßnahmen der Bundesregierung zu beachten.

Zur Umsetzung des Kabinettbeschlusses wurde unter Federführung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend eine hochrangige interministerielle Arbeitsgruppe (IMA) eingerichtet. Sie hat die Aufgabe, eine Gender Mainstreaming-Konzeption zu erarbeiten. Hierzu wird in den Ressorts eine Reihe konkreter Pilotprojekte durchgeführt, die zu Erfahrungen mit dem Gender-Mainstreaming-Ansatz führen werden. Darüber hinaus hat sich die IMA die Aufgabe gestellt, einen anwendungsorientierten Kriterienkatalog und Leitfaden zu entwickeln. Die IMA wird bei ihren Aktivitäten durch eine wissenschaftliche Begleitung unterstützt. Flankierend erfolgen Schulungen des Personals zur Sensibilisierung und Qualifizierung. Das Prinzip des Gender Mainstreaming wurde durch das am 5. Dezember 2001 in Kraft getretene Gleichstellungsgesetz als durchgängiges Leitprinzip im Bundesdienst gesetzlich verankert (→ A 1.2.2). Im Bereich der internationalen Menschenrechtspolitik erprobt das Auswärtige Amt in mehreren Pilotprojekten die Umsetzung von Gender Mainstreaming, u. a. im Bereich der humanitären Hilfe und der Vorbereitung für ziviles Friedenspersonal in Krisengebieten.

Die folgenden Abschnitte A 1.1 und 1.2 stellen anhand ausgewählter Beispiele dar, mit welchen Maßnahmen und Zielsetzungen die Bundesregierung in ihrer internationalen Menschenrechtspolitik und im innerstaatlichen Bereich mit dem Ziel der Stärkung und des weiteren Ausbaus des Menschenrechtsschutzes von Frauen agiert hat.

1.1 Internationale und regionale Entwicklungen und Maßnahmen zur Förderung der Menschenrechte von Frauen

Die Bundesregierung setzt sich für die Verbesserung der Menschenrechtslage von Frauen in aller Welt auf folgenden Ebenen ein:

- in internationalen Gremien und Foren der Vereinten Nationen, der EU, des Europarats, der OSZE, der G8 und anderer multilateraler Zusammenschlüsse; sie engagiert sich dort aktiv für die Fortsetzung der Normensetzung im Frauenrechtsbereich und für die Umsetzung dieser Normen; dies beinhaltet die Schaffung und Stärkung internationaler Überprüfungs- und Durchsetzungsmechanismen. Die Bundesregierung sieht in den Einwirkungsmöglichkeiten, die die genannten Institutionen und ihre Gremien bieten, auch ein herausragendes Instrument für den Dialog insbesondere mit denjenigen Staaten, in denen die Menschenrechte von Frauen dauerhaft, massiv und systematisch verletzt werden.
- durch politischen Dialog auf intergouvernementaler Ebene, d. h. mit den Regierungen anderer Staaten. Dies geschieht sowohl im bilateralen Politikdialog als auch im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der Entwicklungspolitik im Verbund mit den europäischen Partnern. Im Rahmen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit bildet die Förderung von Frauenrechten und Gleichstellung von Frauen und Männern ein wichtiges Querschnittsthema (→ A 7).
- durch Unterstützung von bzw. Zusammenarbeit mit unmittelbar Betroffenen oder unmittelbaren Akteuren „vor Ort“, v. a. Nichtregierungsorganisationen. Konkrete Menschenrechtsprojekte zugunsten von Frauen umfassen u. a. Beratungshilfe, direkte materielle Unterstützung sowie finanzielle Unterstützung von Maßnahmen internationaler Institutionen wie der Vereinten Nationen und ihrer Sonder-Organisationen (UNIFEM, UNICEF, UNFPA u. a.).

Die Bundesregierung ist sich der dringenden Notwendigkeit weiterer Anstrengungen und konsequenter Maßnah-

men bewusst, um die dringend notwendigen Verbesserungen beim Schutz der Frauenrechte in aller Welt zu erzielen. Sie begrüßt jedoch, dass es im Berichtszeitraum auf allen Ebenen ermutigende Entwicklungen gegeben hat, die hierzu einen wichtigen Beitrag geleistet haben.

Zusatzprotokoll zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau

Am 6. Oktober 1999 nahm die Generalversammlung der Vereinten Nationen das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women, CEDAW, Dok. A/RES/54/4), dem wichtigsten international verbindlichen Instrument gegen die Diskriminierung von Frauen, an; es wurde am 10. Dezember 1999 zur Zeichnung und Ratifikation aufgelegt. Deutschland war mit zahlreichen europäischen Partnern unter den Erstzeichnern des Protokolls. Staaten, die das Protokoll ratifizieren, unterwerfen sich einem Untersuchungs- sowie Individualbeschwerdeverfahren durch den Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (→ B 1.2.2). Das Fakultativprotokoll trat am 22. Dezember 2000 völkerrechtlich in Kraft. Das innerstaatliche Zustimmungsverfahren zu diesem Protokoll wurde am 6. Dezember 2001 abgeschlossen (BGBl. II S. 1237); die Hinterlegung der deutschen Ratifikationsurkunde erfolgte am 15. Januar 2002. Die Bundesregierung hat die Voraussetzungen für eine schnelle Umsetzung des Zusatzprotokolls u. a. dadurch unterstützt, dass sie den Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau zu einem Expertengruppen-Treffen nach Berlin einlud (27. bis 30. November 2000), bei dem die Verfahrensregeln für das Beschwerde- („Mitteilungs-“) Verfahren finalisiert wurden (→ Kasten). Die Bundesregierung begrüßt nachdrücklich, dass der normative Menschenrechtsschutz von Frauen durch das CEDAW-Fakultativprotokoll eine nachhaltige Stärkung erfahren hat.

Sondergeneralversammlung „Frauen 2000“

Vom 5. bis 9. Juni 2000 fand in New York die Sondergeneralversammlung (SGV) „Frauen 2000: Gleichstellung der Geschlechter, Entwicklung und Frieden für das 21. Jahrhundert“ statt (www.un.org/womenwatch/confer/beijing5). Sie hatte die Aufgabe, die Umsetzung der Aktionsplattform der 4. Weltfrauenkonferenz (Beijing, 1995) zu überprüfen und durch neue Initiativen eine beschleunigte Umsetzung voranzutreiben und auf neue Herausforderungen zu reagieren. Als kritische Themenfelder in der internationalen Frauenpolitik hatte die Aktionsplattform 1995 festgehalten: Frauen und Armut, Bildung und Weiterbildung von Frauen, Frauen und Gesundheit, Gewalt gegen Frauen, Frauen und bewaffnete Konflikte, Frauen und Wirtschaft, Frauen in Entscheidungspositionen, Mechanismen der Frauenförderung, Menschenrechte der Frauen, Frauen und Medien, Frauen und Umwelt, Mädchen.

Im Bereich der Menschenrechte konnte die Sondergeneralversammlung „Frauen 2000“ Verbesserungen konstatieren durch Antidiskriminierungsgesetze und eine breite Ratifizierung einschlägiger Konventionen, durch gewachsenes Bewusstsein für die Menschenrechte der Frauen sowie durch konkrete Schritte zu ihrer Durchsetzung. Sie stellte andererseits weiterhin diskriminierende Vorschriften, Gebräuche und Praktiken und eine Vielzahl von Hindernissen gegenüber der praktischen Ausübung der Menschenrechte durch Frauen fest.

Durch weitere Initiativen wurden im Abschlussdokument der SGV Frauen 2000 (Dok. A/S-23/13) Fortschritte in wesentlichen Bereichen erzielt. So wurden konkrete Zeitziele für die Abschaffung geschlechtsspezifischer Unterschiede bei der Einschulung in der Sekundarstufe und für die Abschaffung aller diskriminierender Gesetzgebung gesetzt; die Staaten wurden aufgefordert, durch Gesetze gleichen Zugang zu wirtschaftlichen Ressourcen zu gewährleisten (einschließlich Eigentums- und Erbrechten); es wurde die Einführung strafrechtlicher Mechanismen gegen alle Formen häuslicher Gewalt gefordert und eine Verbesserung der Zusammenarbeit zur Verhinderung von Gewalt gegen Frauen. Es wurde klar festgestellt, dass Gewalt gegen Frauen eine Menschenrechtsverletzung ist, wenn sie vom Staat oder den für ihn Handelnden begangen oder geduldet wird. Wichtig ist zudem die Erkenntnis, dass sich Gleichberechtigung und Armutsbekämpfung gegenseitig bedingen. Neue Initiativen gab es zudem hinsichtlich einer Vielzahl von Maßnahmen zur Verbesserung der Lage der Frauen einschließlich ihrer Teilhabe an Entscheidungsprozessen und dem öffentlichen Leben. Hierzu zählt auch die Forderung nach einer Geschlechterperspektive in allen öffentlichen Haushalten und Budgetprozessen.

Die Bundesregierung brachte sich gemeinsam mit ihren EU-Partnern bei der Sondergeneralversammlung aktiv in den Verhandlungsprozess ein. Die Bundesregierung wie auch die EU-Partner haben ihre Enttäuschung darüber ausgedrückt, dass es nicht möglich war, bei dieser SGV auch bezüglich der sexuellen Rechte von Frauen, darunter der Frage der sexuellen Orientierung, einen Konsens zu erreichen. Im Jahre 2001 unterstrich aber die „Declaration of Commitment“ der Sondergeneralversammlung HIV/AIDS (25. bis 27. Juni 2001; www.unaids.org; → A 9.5) die Bedeutung der sexuellen Selbstbestimmung der Frau. Damit geht dieses Dokument über die Errungenschaften der SGV „Frauen 2000“ hinaus.

Zusage der Bundesregierung bei der 4. Weltfrauenkonferenz (Beijing 1995)

Bei der 4.Weltfrauenkonferenz in Beijing hatte die Bundesregierung 1995 zugesagt, bis zum Jahr 2000 für die rechts- und sozialpolitische Beratung in Entwicklungsländern unter besonderer Berücksichtigung der Interessen von Frauen 40 Millionen US-$ bereitzustellen. Diese Zusage wurde erfolgreich umgesetzt. Thematische Schwerpunkte der Förderung waren die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen, die Förderung der politischen Partizipation von Frauen sowie Rechtsberatung für Frauen. Die Palette der Projekte reicht weit: Unter anderem wurden öffentliche Stellen beraten, die ihr Rechtssystem im Sinne der Gleichberechtigung der Geschlechter moderni-

sieren wollen, und Nichtregierungsorganisationen bei ihrer Lobby- und Aufklärungsarbeit für Frauenrechte unterstützt.

Beispiel Nicaragua

In Nicaragua unterstützt das von der Bundesregierung geförderte Projekt „Förderung der Genderpolitik" öffentliche Institutionen darin, ihre Politik und Dienstleistungen gleichermaßen an den Bedürfnissen von Männern und Frauen zu orientieren. Der Erfolg der engen Kooperation mit der nicaraguanischen Polizei lässt sich daran messen, dass die Zahl der Frauen, die an der Polizeiakademie ausgebildet wurden, von Null auf 66 im Jahr 1999 anstieg. Zugleich erhöhte sich der Anteil von Polizistinnen unter den beförderten Personen um sieben Prozent und die Zahl beförderter Frauen in operativen Einheiten um vier Prozent. Eine wesentliche Folge: Die nationale Polizei erkennt heute Gewalt gegen Frauen – auch in der Familie – zunehmend als Problem an. Dies zeigt sich unter anderem daran, dass die Polizei so genannte Frauenkommissariate stärkt und sich zum Ziel gesetzt hat, in jeder Polizeistation Personal einzusetzen, das im Umgang mit weiblichen Gewaltopfern geschult wurde.

Auch nach der Umsetzung der bei der 4. Weltkonferenz gegebenen Zusage werden die oben genannten Bemühungen fortgesetzt: Die Bundesregierung will in Zukunft verstärkt rechtliche Reformen fördern, auch im Sinne der Gleichberechtigung, sowie Maßnahmen, die es armen Frauen und Männern ermöglichen, ihre Rechte geltend zu machen, unter anderem durch gezielte Rechtsberatung für Frauen.

Bekämpfung der weiblichen Genitalverstümmelung

Die Bundesregierung ist sich der Tragweite und Bedeutung der Problematik der weiblichen Genitalverstümmelung bewusst. Nach einer Statistik der Weltgesundheitsorganisation (www.who.org) betragen die Prävalenzraten der weiblichen Genitalverstümmelung in manchen afrikanischen Staaten immer noch bis zu nahezu 100 %. Die Bundesregierung verurteilt diese immer noch weit verbreitete traditionelle Praxis als schwere Menschenrechtsverletzung und teilt die Ziele und strategische Ausrichtung der Gemeinsamen Stellungnahme zur weiblichen Genitalverstümmelung von UNFPA, WHO und UNICEF von 1997 (Female Genital Mutilation: A Joint WHO / UNICEF / UNFPA Statement). Sie begrüßt, dass es bei der Bekämpfung dieser menschenrechtsfeindlichen Praxis auf dem afrikanischen Kontinent im Berichtszeitraum Fortschritte gegeben hat (→ C 4). Die Bundesregierung unterstützt die Bemühungen um die Bekämpfung der Genitalverstümmelung auf mehrfachem Wege: im Rahmen des bilateralen Politik-Dialogs, durch aktives Eintreten in internationalen Organisationen sowie durch mittelbare und unmittelbare materielle Unterstützung und Beratung von Projekten staatlicher und nicht staatlicher Partner in verschiedenen Staaten sowie konzertierte Gegenmaßnahmen auf internationaler Ebene. Sie hat erstmals 1999 sowie erneut 2001 gemeinsam mit ihren europäischen Partnern in der UN-Generalversammlung eine Resolution gegen schädliche traditionelle Praktiken, einschließlich weiblicher Genitalverstümmelung eingebracht (Dok. A/RES/54/133 bzw. A/RES/56/128), die im Konsens angenommen wurde.[6]

Maßnahmen der Bundesregierung gegen die weibliche Genitalverstümmelung

Seit 1998 fördert das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung ein UNICEF-Vorhaben zur Bekämpfung weiblicher Genital-verstümmelung in Ägypten. Hierfür wurden bisher Treuhandmittel in Höhe von rund 1,5 Mio. Euro (2,9 Mio. DM) bereitgestellt. Für ein überregionales Vorhaben zur Bekämpfung der weiblichen Genitalverstümmelung hat das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung knapp 3 Mio. Euro (5,8 Mio. DM, 1999 bis 2002) zur Verfügung gestellt. Dabei werden einheimische Organisationen in verschiedenen Staaten Ost- und Westafrikas bei der Bekämpfung der Genitalverstümmelung unterstützt und die Öffentlichkeit in den Partnerländern durch Zusammenarbeit staatlicher und nichtstaatlicher Organisationen sowie überregionaler Netzwerke umfassend über die Folgen weiblicher Genitalverstümmelung informiert. Zielgruppen sind betroffene Mädchen und Frauen, aber auch Eltern, junge Männer, Frauengruppen, religiöse und administrative Autoritäten, Lehrer und Lehrerinnen, Familienverbände und Personen, die den Eingriff vornehmen, sowie Gesundheitspersonal. Auch in allgemeinen Gesundheitsprojekten der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit in Afrika werden Maßnahmen zur Bekämpfung der weiblichen Genitalverstümmelung intensiviert. Dazu gehören Aufklärungskampagnen mit lokalen und traditionellen Autoritäten und Frauengruppen, Sensibilisierungsmaßnahmen für Gesundheitspersonal sowie alternative Ausbildungen für Beschneiderinnen und die medizinische Betreuung betroffener Frauen. – Das Auswärtige Amt fördert seit 1999 ein Projekt einer Nichtregierungsorganisation in Tansania; es hat die Bekämpfung der weiblichen Genitalverstümmelung im Rahmen seiner menschenrechtlichen Projektarbeit (→ B 2.6.2) 2002 zu einem Schwerpunkt gemacht. Zu so genannten „Ehrenverbrechen" an Frauen s. → C 3, zu so genannten schädlichen traditionellen Praktiken und Bräuchen → C 4.

Andere Aktivitäten in internationalen Gremien

Die Bundesregierung hat sich gemeinsam mit ihren europäischen Partnern aktiv und mit großem Nachdruck in der

[6] Siehe auch die Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage „Kampf gegen weibliche Genitalverstümmelung im In- und Ausland" (Bundestagsdrucksache 14/6682) und den 5. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den Auswärtigen Beziehungen, S. 45–47.

Generalversammlung, der Menschenrechtskommission und der Frauenrechtskommission der Vereinten Nationen sowie im Rahmen regionaler Vereinbarungen und Regelungen (EU, Europarat, OSZE, Ostseerat) für eine Verbesserung des Menschenrechtsschutzes von Frauen engagiert. Von März 1998 bis März 2000 stellte Deutschland den Vorsitz in der Frauenrechtskommission (Commission on the Status of Women, CSW) der Vereinten Nationen. In diesen Gremien, in den Verhandlungen über die dort erarbeiteten Dokumente und Resolutionen sowie in der Diskussion über die Umsetzung dieser Beschlüsse konnten substanzielle Fortschritte erzielt werden. Dazu gehört die Annahme des Entwurfs des Zusatzprotokolls zum CEDAW-Übereinkommen durch die Frauenrechtskommission bei ihrer 43. Sitzung im März 1999 unter deutschem Vorsitz. Im Jahre 2000 wurde von den Niederlanden erstmals eine Resolution zu so genannten „Ehrenverbrechen“ in die UN-Generalversammlung eingebracht, die Deutschland mit eingebracht hat (Dok. A/RES/55/66. Unter den Begriff „Ehrenverbrechen“ – von UN-Generalsekretär Kofi Annan zutreffender als „Schandeverbrechen“ bezeichnet – fallen z. B. Gewalttaten gegen Frauen – meist durch männliche Familienangehörige – aus Eifersucht, wegen angeblicher sexueller Immoral oder wegen „freizügigen Lebensstils“. Zur Problematik der so genannten „Ehrenverbrechen“ → C 3). Die Bundesregierung bedauert, dass dabei entgegen üblicher Praxis kein Konsens über eine Resolution zu den Rechten der Frau erzielt werden konnte (Abstimmungsergebnis: 120 Ja-Stimmen, 25 Enthaltungen). Die Bundesregierung sieht es jedoch als gutes Vorzeichen für die angestrebte internationale Ächtung solcher Verbrechen an, dass eine überwältigende Mehrheit der Staaten die Resolution unterstützte. Die Bundesregierung wird weiterhin Relativierungen des Menschenrechtsschutzes von Frauen aufgrund von angeblichen traditionellen Verhaltensmustern und Werten oder behaupteten kulturellen Unterschieden im Hinblick auf die anerkannte Universalität dieser Rechte in jedem Fall ablehnen.

Die Bundesregierung hat u. a. zu folgenden internationalen Konferenzen zu Frauenrechtsfragen in Deutschland eingeladen:

Frauenrechte auf internationalen Konferenzen in Deutschland

– 3. Forum Globale Fragen: Gleichstellung in Politik, Gesellschaft und Wirtschaft, Berlin, 8./9. Mai 2000

Die Konferenzreihe „Forum globale Fragen“ im Auswärtigen Amt dient als Plattform für den Dialog zwischen Regierung und Zivilgesellschaft über Fragen aus dem gesamten Spektrum globaler Probleme. Das dritte Forum am 5./6. Mai 2000 im Vorfeld der Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen „Frauen 2000“ (s. o.) diente dem Austausch praktischer Erfahrungen und der Erörterung neuer Lösungsansätze zur Verwirklichung der Gleichberechtigung. An der gemeinsam mit der Heinrich-Böll-Stiftung durchgeführten und von Staatsminister Ludger Volmer eröffneten Veranstaltung nahmen die Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Dr. Christine Bergmann, die Sonderbeauftragte des UN-Generalsekretärs für Frauenfragen, Ms. Angela King, die Exekutivdirektorin von UNIFEM, Dr. Noeleen Heyzer, sowie über 200 weitere in- und ausländische Gäste teil. Eine Broschüre über das Forum ist bei der Broschürenstelle des Auswärtigen Amts erhältlich.

– Expertengruppentreffen des CEDAW-Ausschusses, Berlin, 26. bis 30. November 2000

Auf Einladung der Bundesregierung traf im November 2000 in Berlin der UN-Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (→ B 2.3.2) zu einem Expertengruppentreffen zusammen. Bei diesem Treffen wurden die Verfahrensregeln für das Mitteilungs- und Beschwerdeverfahren finalisiert, dem sich Staaten durch die Ratifikation des am 22. Dezember 2000 in Kraft getretenen Zusatz- (oder Fakultativ-)Protokolls zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau unterwerfen (→ B 1.2.2). Die Bundesregierung hat das Zusatzprotokoll am 15. Januar 2002 ratifiziert.

– OSZE-Konferenz „Europa gegen Menschenhandel“, Berlin, 15./16. Oktober 2001

Das Auswärtige Amt hat in Zusammenarbeit mit dem Büro für Demokratische Institutionen der OSZE (ODIHR, → B 2.4.1) am 15./16. Oktober 2001 in Berlin die internationale Konferenz „Europa gegen Menschenhandel“ veranstaltet. Ziel der Konferenz, an der neben Regierungsvertretern und Internationalen Organisationen auch eine Vielzahl von Nichtregierungsvertretern aus dem gesamten OSZE-Raum teilnahmen, war es, schwerpunktmäßig über die Situation in den Zielländern des Menschenhandels nachzudenken, das Bewusstsein in der Öffentlichkeit für diese Fragen zu schärfen und Strategien zu entwickeln, wie durch inner- und zwischenstaatliche Zusammenarbeit Prävention, Opferschutz und Strafverfolgung am wirksamsten Rechnung getragen werden kann. Die Konferenz verdeutlichte die unterschiedlichen wie auch sich ergänzenden Ansätze der verschiedenen Akteure und entwickelte eine Vielzahl von konkreten Empfehlungen, z. B. hinsichtlich der Fortentwicklung und Implementierung des rechtlichen Rahmens zur Bekämpfung des Menschenhandels und Verbesserung des Opferschutzes, der Notwendigkeit besseren Trainings und der Vertiefung der Zusammenarbeit aller Akteure. Weitere Treffen zur Behandlung spezifischer Fragen wurden angeregt.

Das Auswärtige Amt und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung fördern zudem seit 2002 Projekte der Abteilung für Frauenförderung (Division for the Advancement of Women, DAW) im UN-Sekretariat. Die Projekte zielen darauf ab, Regierungen und Zivilgesellschaften in aller Welt bei der Ratifikation und Implementierung des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW), der Verbesserung des darin vorgesehenen Berichtswesens und bei der Ratifikation und Anwendung des CEDAW-Fakultativprotokolls zu unterstützen.

Frauen in Konfliktsituationen

Die Bundesregierung begrüßt, dass das Thema Frauen und Konfliktprävention international zunehmende Aufmerksamkeit erhält. Das Thema hat doppelte Bedeutung: Frauen werden in Konflikten Opfer geschlechtsspezifischer Menschenrechtsverletzungen; Vergewaltigung, Zwangsprostitution und sexuelle Misshandlungen sind in Konflikten oft als strategische Waffen eingesetzt worden (zum so genannten „Foca-Urteil“ des Internationalen Strafgerichtshofs für das frühere Jugoslawien vom 22. Februar 2001 → B 2.3.4) . Frauen können andererseits einen eminent wichtigen Beitrag zur Konfliktverhütung und zur Konsolidierung von Friedensprozessen leisten. In der Vergangenheit waren Frauen an Wiederaufbau- und Bewältigungsprozessen nach Konfliktsituationen drastisch unterrepräsentiert.

Auf der Sondergeneralversammlung „Frauen 2000“ wurde unter dem Stichwort „Frauen in bewaffneten Konflikten“ ausführlich auf den Bereich der Prävention eingegangen. Einer der besonderen Erfolge der Sondergeneralversammlung war der Verweis im Abschlussdokument auf die einschlägigen Artikel des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs (→ B 1.2.1), die Gewalt gegen Frauen unter bestimmten Umständen als Verbrechen gegen die Menschlichkeit bewerten. Eine weitere wesentliche Forderung der Sondergeneralversammlung war die verstärkte Teilhabe von Frauen an den Entscheidungsprozessen auch im Vorfeld von Maßnahmen, um deren Nachhaltigkeit zu gewährleisten. Der UN-Sicherheitsrat widmete am 24. Oktober 2000 erstmalig eine Debatte dem Thema „Frauen, Frieden und Sicherheit“. Neben den Sicherheitsrats-Mitgliedern und dem UN-Generalsekretär stellten auch Vertreter des UN-Systems die derzeitige Situation und mögliche Abhilfemaßnahmen in Bereichen dar, in denen die Rolle von Frauen noch unzureichend berücksichtigt wird. Ergebnis der Beratungen war der Beschluss der Sicherheitsratsresolution 1325 (Dok. S/Res 1325 (2000)), die u. a. den Generalsekretär auffordert, einen Bericht über die Situation von Frauen und Mädchen in bewaffneten Konflikten und über die Rolle von Frauen in der Konfliktbeilegung zu verfassen. Der Bericht sollte im Frühjahr 2002 vorgelegt werden.

Im UN-Sekretariat wurde die „Task Force on Women, Peace and Security“ gebildet, die im Rahmen des gremienübergreifenden Komitees „Frauen und Geschlechtergleichheit“ die Arbeit am Bericht des Generalsekretärs koordiniert. Im Juni 2000 wurde ein Aktionsplan zum Thema „Geschlechterperspektive in multidimensionalen Friedensoperationen“ verabschiedet, der auf einen Bericht der „Lessons Learned Unit (LLU)“ der UN-Abteilung für Friedenserhaltene Maßnahmen zurückgeht. Das Ziel des LLU-Berichts bestand darin, Empfehlungen für standardisierte Richtlinien zur Integration einer Geschlechterperspektive für laufende und künftige Friedensoperationen der UN zu erarbeiten. Die Bundesregierung hat die Erstellung dieses Berichts finanziell unterstützt. Der nachdrückliche Einsatz des UN-Sicherheitsrates dafür, Frauen eine größere Rolle bei der Entscheidungsfindung im Bereich der Konfliktverhütung und -beilegung einzuräumen, wurde in einer Erklärung seines Präsidenten vom 31. Oktober 2001 bekräftigt. Gegenwärtig wird das Thema von einer Task Force u. a. mit finanzieller Unterstützung der Bundesregierung weiter verfolgt.

Auch im Rahmen des seit 1999 ausgebauten G-8-Prozesses zur Konfliktprävention wurde im Juli 2001 auf Außenminister-Ebene eine Initiative zur Stärkung der Rolle von Frauen in der Konfliktverhütung verabschiedet, die eine Reihe konkreter Handlungsempfehlungen enthält. Ihr liegt die Auffassung zugrunde, dass internationale Bemühungen um die Beilegung politischer, wirtschaftlicher oder humanitärer Krisen durch die Einbeziehung von Frauen um geschlechtsspezifische Perspektive und Strategien erweitert werden sollten und dadurch in ihrer Substanz entscheidend gestärkt werden können.

Die Bundesregierung unterstützt zudem mit gezielten Maßnahmen Frauen, die Opfer von Konflikten geworden sind:

Beispiel Guatemala

In Guatemala wurde im Jahre 2001 ein Projekt zur „Genderförderung im Friedensprozess“ begonnen, für das das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zunächst 3 Millionen DM zur Verfügung gestellt hat. Die Friedensverträge verpflichten Regierung und Gesellschaft, Frauen rechtlich gleichzustellen, ihre politische Beteiligung zu fördern und sie vor Gewalt zu schützen. Das Vorhaben hat zum Ziel, das politische „empowerment“ von Maya-Frauen zu fördern, die in allen politischen Gremien und Ämtern unterrepräsentiert sind. Viele von ihnen leiden unter den Folgen des Bürgerkrieges, die sich in Ängsten und Depressionen äußern. Das Projekt will deshalb auch dazu beitragen, diese Probleme aufzuarbeiten und das Selbstvertrauen der Frauen zu stärken.

Aktionsprogramm 2015 zur Armutsbekämpfung

Im April 2001 hat die Bundesregierung auf Grundlage der Millenniumserklärung der Vereinten Nationen (September 2000, Dok. A/RES/55/2) ihr entsprechendes Aktionsprogramm 2015 vorgelegt (www.bmz.de/themen/imfokus/armutsbekaempfung; → A.6.4). Darin wird bekräftigt, dass sich nachhaltige Armutsbekämpfung und die strukturelle Verbesserung der sozialen, rechtlichen und ökonomischen Situation von Frauen gegenseitig bedingen.

Die Konsequenzen rechtlicher und gesellschaftlicher Diskriminierung zeigen sich für Frauen in der Einschränkung ihrer persönlichen Handlungsmöglichkeiten und Entwicklungschancen. Zudem sind Frauen im Zugang zu zentralen Ressourcen und Produktionsfaktoren (z. B. Land und Kapital) stark benachteiligt, mit gravierenden Folgen für ihre ökonomische Autonomie und Produktivität sowie ihre soziale Absicherung.

Armutsminderung und Durchsetzung von Frauenrechten am Beispiel Malawi

In Malawi sind Witwen oftmals verheerenden Folgen ihrer rechtlichen Diskriminierung ausgesetzt: Traditionelle Rechte erlauben es der Schwiegerfamilie, sich den ehelichen Besitz sowie die arbeitsfähigen Kinder anzueignen („property grabbing“). Oft verbleibt die Frau nach dem Tod ihres Mannes mit ihren jüngeren Kindern ihrer Güter beraubt und ohne materielle Versorgung. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung unterstützt seit 1998 ein Projekt in Malawi, um Strategien zum Abbau von geschlechtsspezifischer Gewalt und Diskriminierung zu erarbeiten und umzusetzen. Dazu wird die Bildung eines Netzwerkes von staatlichen und nicht staatlichen Akteuren gefördert, um koordiniert Aufklärungs- und Lobbyarbeit für die Durchsetzung und Verbesserung von Frauenrechten zu erreichen.

Das Aktionsprogramm 2015 benennt als einen wichtigen Hebel für die Gleichstellung der Geschlechter und die nachhaltige Armutsminderung den Zugang zu und die Kontrolle über Ressourcen wie Land, Wasser, bezahlte Arbeit, Gesundheitsdienste und Bildung, vor allem Grundbildung. Bildung führt zu mehr Selbstbewusstsein und Unabhängigkeit und ist die Voraussetzung für die Wahrnehmung von politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten. Die Bundesregierung unterstützt die Eigenanstrengungen der Entwicklungsländer, die Diskriminierung von Frauen abzubauen und setzt dabei auf zwei Ebenen an: Alle Projekte und Programme werden geschlechterdifferenziert ausgerichtet, um die unterschiedlichen Bedürfnisse von Männern und Frauen gleichberechtigt zu berücksichtigen (Gender Mainstreaming). Zusätzlich werden frauenspezifische Projekte, u. a. der rechts- und sozialpolitischen Beratung für Frauen, des Lobbying und der Vernetzung von Frauen-Nichtregierungsorganisationen gefördert. Sie verbessern die gleichberechtigte Einflussnahme von Frauen in politischen Prozessen und unterstützen so das „empowerment“ von Frauen.

EU-Gleichstellungspolitik und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen im EU-Rahmen

Die Bundesregierung begrüßt, dass im Berichtszeitraum weitere Verbesserungen auf europäischer Ebene erzielt wurden. Im Juni 2000 hat die EU-Kommission die erste umfassende Rahmenstrategie beschlossen, durch die alle Gemeinschaftsmaßnahmen zur Förderung der Geschlechtergleichstellung aufeinander abgestimmt werden. Die Herstellung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen Frauen und Männern in Entscheidungsprozessen ist eine der Prioritäten dieser Rahmenstrategie. Die EU-Kommission hat für ihren Bereich festgelegt, dass in allen von ihr eingesetzten Ausschüssen und Sachverständigengruppen der Anteil von Frauen und Männern jeweils mindestens 40 % betragen soll.

Der Gender-Mainstreaming-Ansatz (→ Kasten am Beginn dieses Abschnitts) soll im Sinne einer Doppelstrategie mit gezielten Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern verknüpft werden. Dieser Ansatz wurde insbesondere auf den Gebieten weiterentwickelt, auf denen bereits in den vorangegangenen Jahren erhebliche Fortschritte erzielt werden konnten, nämlich in den Strukturfonds, bei der Bildung, in der Entwicklungszusammenarbeit, im Sozialbereich sowie in Wissenschaft und Forschung. Begleitet wird die Rahmenstrategie vom Fünften Programm zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern, für das insgesamt 50 Mio. Euro bereit gestellt wurden.

Die Europäischen Räte von Lissabon (2000) und von Stockholm (2001) haben als Zielvorgabe die Anhebung der Beschäftigungsquote von Frauen in der EU von 51 % im Jahr 2000 auf 57 % bis zum Jahr 2005 und auf über 61 % bis zum Jahre 2010 gefordert. Die nationalen Aktionspläne zur Umsetzung der europäischen Beschäftigungsstrategie weisen erhebliche Fortschritte auf dem Gebiet der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit auf und verschließen sich nicht länger der Tatsache, dass es nach wie vor ein geschlechtsspezifisches Lohngefälle gibt.

Im Juni 2000 hat die EU-Kommission einen Vorschlag für eine Änderung der Richtlinie zur Gleichbehandlung bei der Beschäftigung vorgelegt. Mit diesem Richtlinienvorschlag soll neuen Entwicklungen in der Gleichstellungspolitik Rechnung getragen und diese im Licht der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs weiterentwickelt werden. Gegenstand der Richtlinie sind die Verankerung des Gender Mainstreamings, die sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz, die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Organisation nationaler Stellen für die Durchsetzung der Chancengleichheit, eine Klärung des Begriffs der mittelbaren Diskriminierung, die Regelung der Rückkehrrechte von Frauen nach dem Mutterschaftsurlaub und die verstärkte Kooperation der Sozialpartner zur Verwirklichung des Gleichbehandlungsgrundsatzes. Im Vermittlungsverfahren haben der Rat und das Europäische Parlament im April 2002 einen gemeinsamen Entwurf gebilligt, der noch von beiden Organen beschlossen werden muss.

Auch die Bekämpfung des Menschenhandels ist ein zunehmend wichtiges Aufgabengebiet auf EU-Ebene. Seit 1996 setzt die EU auf eine europäische Strategie zur Bekämpfung und Prävention des Menschenhandels. Die Zuständigkeit von Europol erstreckt sich auf die Bekämpfung des Menschenhandels. Im November des gleichen Jahres wurde das Förder- und Austauschprogramm STOP eingeleitet, mit dem die Bildung von Netzwerken zwi-

schen den verschiedenen Akteuren unterstützt wird, die für Maßnahmen für die Bekämpfung von und Vorbeugung gegen Menschenhandel und der sexuellen Ausbeutung von Kindern zuständig sind. Im Februar 1997 nahm der Rat eine gemeinsame Maßnahme zur Bekämpfung des Menschenhandels an, die durch den Rahmenbeschluss aus dem Jahre 2001 weiter entwickelt wurde. Die Kommission hat Anfang 2002 einen Richtlinienentwurf über die Erteilung kurzzeitiger Aufenthaltstitel für Opfer der Beihilfe zur illegalen Einwanderung und des Menschenhandels, die mit den zuständigen Behörden kooperieren, vorgelegt. Dieser Richtlinienentwurf wird zurzeit verhandelt.

1997 wurde die DAPHNE-Initiative auf den Weg gebracht. Im Dezember 2000 wurde sie in Form des Programms DAPHNE bis 2003 verlängert. Ziel von DAPHNE ist die Unterstützung und Tätigkeit nicht staatlicher und anderer Organisationen, die sich im Kampf gegen Gewalt an Kindern, Jugendlichen und Frauen engagieren. Da das Daphne-Programm auf die Förderung transnationaler Kooperationsnetze abzielt, sollen Organisationen aus verschiedenen Mitgliedstaaten bei Projekten grenzüberschreitend zusammenarbeiten.

Aktivitäten der OSZE und im Ostseeraum

Die Stärkung und politische Umsetzung der Frauenrechte stehen auf der Tagesordnung der alljährlichen Implementierungstreffen im Bereich der „Menschlichen Dimension“, die vom OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR, → B 2.4.1) in Warschau veranstaltet werden. Die OSZE veranstaltete u. a. vom 18. bis 19. März 2002 in Wien ein Zusätzliches Treffen der Menschlichen Dimension zum Thema „Gewalt gegen Frauen verhindern und bekämpfen“. Die drei Arbeitsgruppen zu den Themen Häusliche Gewalt, Gewalt gegen Frauen in der Gemeinschaft und Frauen und Konflikte – Prä- und Post-Konfliktphasen haben ihre Ergebnisse im Schlussbericht vom 17. April 2002 (CIO.GAL/23/02, www.osce.org) als Empfehlungen an die OSZE-Teilnehmerstaaten, OSZE-Institutionen und Feldmissionen und andere, insbesondere Nichtregierungsorganisationen, dokumentiert. Die OSZE hat durch Entscheidungen des Ministerrats (zuletzt in Bukarest 2001) die Notwendigkeit eines entschlossenen Vorgehens gegen den Menschenhandel bekräftigt. Der Gleichheitsgrundsatz wurde in der Erklärung der Staats- und Regierungschefs von Istanbul sowie in der Europäischen Sicherheitscharta (1999) bekräftigt. Zur OSZE-Konferenz „Europa gegen Menschenhandel“ in Berlin am 15./16. Oktober 2001 → Kasten oben.

Die Bundesregierung unterstützt außerdem Aktivitäten zur gleichberechtigten Teilhabe von Frauen in Politik und Gesellschaft im Ostseeraum und begrüßt diesbezügliche Initiativen wie z. B. die 2. Konferenz zum Thema „Women and Democracy“, die vom 15. bis 17. Juni 2001 in Wilna stattfand und ihre Fortsetzung im Jahre 2003 in Tallinn finden soll. Dieses Thema ist zudem einer der Schwerpunkte der Arbeit der Kommissarin für Demokratische Entwicklung des Ostseerates. Auch die Arbeitsgruppe Demokratische Institutionen des Ostseerates widmet sich diesem Thema und veranstaltete im April 2002 auf Einladung Schwedens ein Seminar zur Gleichstellungspolitik im Ostseeraum.

1.2 Innerstaatliche Maßnahmen zur Wahrung der Menschenrechte von Frauen

1.2.1 Gewalt gegen Frauen

Die alltägliche Gewalt gegen Frauen wird in Deutschland seit dem Internationalen Jahr der Frau (1975) thematisiert. Schätzungen gehen davon aus, dass es in jeder dritten Partnerschaft zu häuslicher Gewalt kommt. Um genaue Daten zu erhalten, hat das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend im Frühjahr 2002 eine repräsentative Umfrage in Auftrag gegeben.

Für die nachhaltige und wirkungsvolle Bekämpfung der alltäglichen Gewalt hat die Bundesregierung am 1. Dezember 1999 den Aktionsplan „Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen“ verabschiedet. Der Aktionsplan stellt zum ersten Mal ein umfassendes Gesamtkonzept zur bundesweiten Bekämpfung der Gewalt an Frauen dar. Seine Schwerpunkte liegen in den Bereichen:

- Prävention
- Rechtsetzung
- Kooperation zwischen staatlichen Institutionen und nicht staatlichen Hilfsangeboten
- bundesweite Vernetzung von Hilfsangeboten
- Täterarbeit
- Sensibilisierung von Fachleuten und Öffentlichkeit und
- internationale Zusammenarbeit.

Zu den bereits umgesetzten Maßnahmen der Bundesregierung gehört das Gesetz zur Verbesserung des zivilgerichtlichen Schutzes bei Gewalttaten und Nachstellungen sowie zur Erleichterung der Überlassung der Ehewohnung bei Trennung, das am 1. Januar 2002 in Kraft getreten ist. Es verbessert den zivilrechtlichen Schutz von Opfern häuslicher Gewalt durch Ansprüche auf Wohnungsüberlassung und auf Schutzanordnungen wie z. B. Kontakt- und Näherungsverbote. Die neuen bundesrechtlichen Regelungen werden durch die in den Polizeigesetzen der Länder vorgesehenen Möglichkeiten der Wohnungswegweisung – auch im Wege des „Platzverweises“ – flankiert. Einige Bundesländer haben ihre Polizeigesetze um ausdrückliche Regelungen zur Wohnungswegweisung bei häuslicher Gewalt ergänzt; andere Länder planen solche Ergänzungen.

Gesetzliche Regelungen alleine reichen jedoch zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen nicht aus; sie müssen durch Kooperationen zwischen den beteiligten Behörden und nicht staatlichen Hilfsorganisationen ergänzt werden. Diese Kooperationen müssen kontinuierlich erfolgen und daher institutionalisiert werden. Sie sind entsprechend der jeweiligen Zuständigkeiten auf verschiedenen Ebenen (Bund, Länder und Kommunen) erforderlich.

Zur Begleitung der Umsetzung ihres Aktionsplans hat die Bundesregierung eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Bekämpfung häuslicher Gewalt eingerichtet

Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Bekämpfung häuslicher Gewalt gegen Frauen

Auf Bundesebene fand am 12. April 2000 die konstituierende Sitzung der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Bekämpfung häuslicher Gewalt gegen Frauen statt, in der die zuständigen Bundesministerien, die Ausländerbeauftragte der Bundesregierung, die Landesfachministerkonferenzen, und Nichtregierungsorganisationen vertreten sind. Ihre Aufgabe besteht in der Begleitung des Umsetzungsprozesses des Aktionsplans der Bundesregierung. Die Arbeitsgruppe tagt mehrmals im Jahr.

Bundesweite Arbeitsgruppe Frauenhandel

Bereits seit 1997 besteht die „Bundesweite Arbeitsgruppe Frauenhandel“, die vier mal pro Jahr tagt. In ihr sind die zuständigen Bundesministerien, die Landesfachministerkonferenzen, das Bundeskriminalamt und Nichtregierungsorganisationen vertreten. Die wichtigsten Ergebnisse dieser Arbeitsgruppe sind:

– Erarbeitung und Herausgabe von Informationsmaterialien für Frauen in den Herkunftsländern. Die Broschüre erschien in 13 Sprachen und wird über Nichtregierungsorganisationen sowie die deutschen Botschaften vor Ort verteilt.

– Einbringung von Vorschlägen für die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Ausländergesetz (AuslG-VwV) vom 28. Juni 2000 zum Umgang mit Opfern von Menschenhandel (z. B. Mindestfrist von vier Wochen für den Vollzug der Abschiebung),

– Erarbeitung eines Kooperationskonzeptes für einen speziellen Zeuginnenschutz für Frauen, die nicht in das Zeugenschutzprogramm aufgenommen werden können oder wollen. Dieses Kooperationskonzept ist Grundlage entsprechender Vereinbarungen in einzelnen Bundesländern geworden.

– Erarbeitung einer Handreichung für die Träger des Asylbewerberleistungsgesetzes und der Sozialhilfe bei der Bewilligung von Hilfeleistungen an die Opfer von Menschenhandel,

– Erarbeitung einer Empfehlung für die Bundesländer zum Anwendungsbereich des Opferentschädigungsgesetzes auf Opfer von Menschenhandel,

– Vorarbeiten für einen Erlass des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung an die Bundesanstalt für Arbeit zur Zulassung von ausländischen Arbeitnehmerinnen zum Arbeitsmarkt im Rahmen von Zeugenschutzprogrammen der Länder,

– Durchführung von speziellen Fortbildungen durch das Bundeskriminalamt im Bereich der Polizei unter Hinzuziehung einzelner Mitglieder der Arbeitsgruppe.

Außerdem veranstaltete die „Bundesweite Arbeitsgruppe Frauenhandel“ am 1. Oktober 2001 im Auswärtigen Amt ein Treffen mit Vertretern/innen von Botschaften europäischer, afrikanischer und asiatischer Staaten sowie mit Vertreterinnen der Fachberatungsstellen für Opfer des Frauenhandels mit dem Ziel, die Zusammenarbeit bei der konsularischen Betreuung von Opfern des Frauenhandels zu vertiefen. Das Treffen diente zugleich als Informationsveranstaltung zur OSZE-Konferenz „Europa gegen Menschenhandel“, die am 15./16. Oktober 2001 im Auswärtigen Amt stattfand (→ A 1.1). Ein weiteres Treffen der Arbeitsgruppe und der Fachberatungsstellen mit Mitgliedern des diplomatischen und konsularischen Korps in Deutschland war für Mai 2002 geplant.

Eigenständiges Aufenthaltsrecht für ausländische Ehegatten

Das in § 19 des Ausländergesetzes geregelte eigenständige Aufenthaltsrecht wurde mit Wirkung zum 1. Juni 2000 novelliert. Es entsteht nunmehr bei Aufhebung der ehelichen Lebensgemeinschaft infolge Trennung bereits dann, wenn die eheliche Lebensgemeinschaft zwei – anstelle von zuvor vier – Jahren im Bundesgebiet bestanden hatte. Zudem wurde die Härteklausel umgestaltet, aufgrund der auch vor dieser allgemeinen Wartefrist ein eigenständiges Aufenthaltsrecht nach der Trennung entstehen kann. Unerträgliche eheliche und familiäre Lebenssituationen, insbesondere Fälle physischer oder psychischer Gewalt gegen den Ehepartner oder die Kinder, können besser berücksichtigt werden und zu einem Anspruch auf die Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis führen.

Vernetzung, täterorientierte Maßnahmen, Information

Um Vernetzung und Kooperation zwischen staatlichen Institutionen und nicht staatlichen Hilfsangeboten auch auf kommunaler bzw. Landesebene zu institutionalisieren, fördert die Bundesregierung zusammen mit den jeweiligen Landesregierungen in Berlin und Schleswig-Holstein Interventionsmodelle. Darüber hinaus lässt die Bundesregierung alle bestehenden Interventionsprojekte wissenschaftlich begleiten.

Für eine effektive Lobbyarbeit zugunsten der von Gewalt bedrohten und betroffenen Frauen, aber auch für bessere und schnellere Informationsweitergabe sowie zur zielgenaueren Einsetzung von Ressourcen ist es ferner hilfreich, dass sich auch die Hilfsangebote bundesweit vernetzen. Nach den Frauenhäusern gibt es bundesweite Vernetzungen auch bei den Notrufen und bei den Beratungsstellen gegen Frauenhandel und Gewalt im Migrationsprozess. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend unterstützt diese bundesweiten Vernetzungen finanziell.

Zu den unverzichtbaren opferschützenden Maßnahmen müssen täterorientierte Maßnahmen hinzukommen, die auf eine Verhaltensänderung abzielen. Die strafprozessualen Möglichkeiten zur Erteilung entsprechender Auflagen wurden im Rahmen der Neugestaltung des Täter-Opfer-Ausgleichs mit Wirkung zum 1. Januar 2000

erweitert. Die wissenschaftliche Begleitung der Interventionsprojekte beinhaltet auch die Evaluation von Täterprogrammen.

Unverzichtbar sind ferner Maßnahmen zur Sensibilisierung von Fachleuten und der allgemeinen Öffentlichkeit. Die Bundesregierung hat eine Reihe von Broschüren veröffentlicht, wie z. B. die Neuauflage einer Broschüre zur Genitalverstümmelung, ferner Untersuchungsergebnisse, Faltblätter und Plakate, die beim BMFSFJ bezogen werden können. Besondere Aufmerksamkeit wird derzeit auf die Öffentlichkeitsarbeit zum Gewaltschutzgesetz gelegt, die neben den rechtlichen Informationen auch Standards für Fortbildungen und Hinweise für die notwendigen Rahmenbedingungen vor Ort beinhalten soll.

1.2.2 Chancengleichheit von Frauen und Männern in der Arbeitswelt

Die Gleichstellung der Frau im Berufsleben wird der Bundesregierung durch das Grundgesetz (Artikel 3 Abs. 2 Satz 2 GG), Vorgaben des EG-Vertrages (Artikel 2, Artikel 3 Abs. 2, Artikel 141 Abs. 4 EG-Vertrag) sowie völkerrechtliche Verpflichtungen (Artikel 11 CEDAW) aufgetragen. Mit dem Programm „Frau und Beruf“ setzt die Bundesregierung umfassende gleichstellungspolitische Maßnahmen um. Dabei handelt es sich nicht um ein einmaliges, zeitlich begrenztes Programm, sondern um ein fortdauerndes, das regelmäßig überprüft und fortgeschrieben wird.

Gleichstellungsgesetz für die Bundesverwaltung

Durch das neue Gleichstellungsgesetz für die Bundesverwaltung, das am 5. Dezember 2001 in Kraft getreten ist (BGBl I S. 3234), soll der Gleichstellung für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes des Bundes mehr Nachdruck verliehen werden. Es löst das seit 1994 geltende Frauenfördergesetz des Bundes ab, das nicht die erhofften Wirkungen erzielt hat, weil es zu unverbindlich ausgestaltet war. Das neue Gleichstellungsgesetz soll die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern im öffentlichen Dienst des Bundes entscheidend voranbringen. Mit diesem Gesetzentwurf kommt der Staat als Arbeitgeber seiner Vorbildfunktion in Sachen Gleichstellung nach:

– Der Änderungsbereich des Gesetzes umfasst die öffentlich-rechtlich organisierte Bundesverwaltung, die Gerichte des Bundes und privatrechtlich organisierte Einrichtungen der Bundesverwaltung. Institutionelle Leistungsempfänger des Bundes werden künftig auf Grundlage dieses Gesetzes vertraglich zur Anwendung seiner Grundzüge verpflichtet. Bei Privatisierungen soll auf die Weitergeltung der gleichstellungsgesetzlichen Regelungen hingewirkt werden. Alle gleichstellungsgesetzlichen Regelungen gelten ausdrücklich auch für Ausbildungsplätze im öffentlichen Dienst des Bundes.

– Das Instrument des Gender Mainstreaming, d. h. die Einbeziehung geschlechtsspezifischer Belange in alle Politikfelder, wird als durchgängiges Leitprinzip im Bundesdienst gesetzlich verankert.

– Frauen sind unter Berücksichtigung des Einzelfalls (so genannte einzelfallbezogene Quote) in Bereichen, in denen sie unterrepräsentiert sind, bei gleicher Eignung, Befähigung und Leistung bevorzugt zu berücksichtigen.

– Bei Bewerbungsgesprächen und Auswahlverfahren sind auch unter dem Aspekt der mittelbaren Diskriminierung Benachteiligungen verboten.

– Zu den verbesserten Regelungen zur Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit zählt ein Anspruch für männliche und weibliche Beschäftigte auf Teilzeitbeschäftigung oder Beurlaubung.

– Die Gleichstellungspläne werden zu effektiven Instrumenten einer modernen Personalplanung und -entwicklung ausgebaut. Sie müssen bei Stellenabbau vorsehen, dass der Frauenanteil mindestens gleich bleibt.

– Die Rechte und Pflichten der Gleichstellungsbeauftragten des Bundes werden konkretisiert und verstärkt, u. a. durch ein wirksameres Einspruchsrecht und ein zusätzliches Klagerecht.

– Alle Rechtsvorschriften des Bundes und auch der dienstliche Schriftverkehr werden künftig in einer geschlechtergerechten Sprache gefasst. Geltendes Recht soll sprachlich überarbeitet werden, sofern es durch maskuline Personenbezeichnungen geprägt ist.

Vereinbarung zur Förderung der Chancengleichheit in der Privatwirtschaft

Mit dieser am 2. Juli 2001 geschlossenen Vereinbarung haben die Bundesregierung und die Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft einen wichtigen Schritt zur Gleichstellung von Frauen und Männern in der Wirtschaft vollzogen. Die Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft haben sich erstmals zu einer aktiven Gleichstellungspolitik verpflichtet. Zur Umsetzung der Vereinbarung wurde ein hochrangig paritätisch besetztes Gremium eingerichtet. Die in den Unternehmen bilanzierten Fortschritte sollen regelmäßig überprüft und alle zwei Jahre bilanziert werden.

Weitere gleichstellungspolitische Maßnahmen

Besondere Akzente setzt die Bundesregierung bei der Aus- und Weiterbildung von Frauen für die zukunftsorientierten Berufe der Informationsgesellschaft. Zahlreiche neue Projekte zielen darauf ab, die Ausbildungs- und Arbeitschancen von Frauen im IT-Bereich zu verbessern. Benachteiligungen von Frauen im Bereich der Arbeitsförderung wurden beseitigt. Weitere Verbesserungen sind mit dem Job-AQTIV-Gesetz vorgesehen.

Die am 1. Januar 2001 in Kraft getretene Reform des Bundeserziehungsgeldgesetzes verbessert die Rahmenbedingungen zur Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Familie für Mütter und Väter. Das seit dem 1. Januar 2001 geltende Gesetz über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge sieht erstmalig einen allgemeinen Rechtsanspruch auf Teilzeit in der freien Wirtschaft vor.

Bei der Altersteilzeit ist eine Gleichstellung von Teilzeitbeschäftigten mit Vollzeitbeschäftigten vorgenommen worden. Neue Projekte und Programme sowie die Reform des Hochschulrahmengesetzes unterstützen den Prozess, den Anteil von Frauen in Forschung und Lehre zu erhöhen. Zur Lohn- und Einkommenssituation von Frauen und Männern wird die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag noch in dieser Legislaturperiode einen ausführlichen Bericht vorlegen.

1.2.3 Asyl- und flüchtlingspolitische Aspekte

Frauen, die nach Deutschland kommen und hier internationalen Schutz beantragen, haben zum Teil andere Gründe für ihre Flucht als Männer. Die spezifischen Fluchtgründe von Frauen werden international zunehmend thematisiert: Die internationalen Gremien in den Bereichen Menschenrechte, Frauenrechte und Flüchtlingsfragen befassen sich verstärkt mit nicht staatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung und der Frage, inwieweit die einzelnen Staaten den betroffenen Frauen Schutz vor solchen Menschenrechtsverletzungen gewähren müssen.

Die Bundesregierung hat mehrfach gegenüber internationalen Gremien die entsprechende asyl- und ausländerrechtliche Situation in Deutschland erläutert, zuletzt anlässlich der Vorstellung des vierten deutschen Staatenberichts zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (→ B 3.2.1). Die spezifischen Fluchtgründe von Frauen waren auch mehrfach Gegenstand von Erörterungen im Deutschen Bundestag. Gespräche zwischen Mitgliedern des Bundestages und des Bundesamtes zur Anerkennung ausländischer Flüchtlinge hatten die Sensibilisierung für dieses Thema zum Inhalt. Das Bundesamt trägt diesem Anliegen durch gezielte Fortbildungen der Einzelentscheiderinnen und -entscheider Rechnung. Im Rahmen der Beratungen über ein Zuwanderungsgesetz wurden mit Blick auf Opfer von nicht staatlicher oder geschlechtsspezifischer Verfolgung substanzielle Verbesserungen in den Gesetzentwurf aufgenommen. In § 60 des Aufenthaltsgesetzes wurde festgeschrieben, dass Deutschland – wie andere europäische Staaten – Opfern von nicht staatlicher oder geschlechtsspezifischer Verfolgung beiderlei Geschlechts künftig Schutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention unabhängig von der Frage gewähren wird, ob die Verfolgung von nicht staatlichen oder staatlichen Stellen ausgeht. Dies bedeutet, dass – unabhängig von der Staatlichkeit oder Nichtstaatlichkeit des Verfolgers – bei Schutzbedürftigkeit auch Frauen einen Aufenthaltsstatus und als Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention die damit verbundenen Rechte aus der Konvention erhalten werden.

Gemäß den Schlussfolgerungen des Rats der Europäischen Union von Tampere (Dezember 1999) arbeitet die Bundesregierung aktiv an der Schaffung einer gemeinsamen europäischen Asylpolitik mit (Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts). Hierzu gehört als Voraussetzung u. a. die Schaffung eines Systems zum Informationsaustausch über Asyl, die Verabschiedung gemeinsamer Normen und die Verabschiedung spezieller Programme zur Bekämpfung von Diskriminierung und Rassismus. Der Europäische Rat in Laeken hat dies im Dezember 2001 erneut bekräftigt. Die Beratungen zu verschiedenen vorliegenden Richtlinien- und Verordnungsentwürfen sind seither wiederaufgenommen worden (z. B. Asylverfahren, „Dublin II“) bzw. werden beschleunigt (z. B. Aufnahmenormen, Definition des Begriffs „Flüchtling“ und Formen des subsidiären Schutzes).

A 2 Die Rechte der Kinder

Das kinderpolitische Handeln der Bundesregierung folgt der Überzeugung, dass Kinder Träger eigener Rechte sind, die es mit Blick auf die Würde des Kindes auf allen Ebenen zu achten gilt. Kinderrechte sind Menschenrechte.[7] Im Berichtszeitraum gab es eine Vielzahl von Aktivitäten der Bundesregierung, die die Stärkung der Rechte der Kinder, international wie national, zum Ziel hatten. Gleichwohl besteht weiterhin dringender Handlungsbedarf, um den Kinderrechten Geltung zu verschaffen. Dies bleibt vorrangiges Ziel der Bundesregierung.

2.1 Schutz und Förderung der Menschenrechte von Kindern im multilateralen Kontext

Das grundlegende internationale Rechtsinstrument zum Schutz der Rechte des Kindes, das im Jahre 1989 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedete und im Jahre 1990 in Kraft getretene Übereinkommen über die Rechte des Kindes[8], ist inzwischen von 191 Staaten ratifiziert worden. In Deutschland ist es am 5. April 1992 in Kraft getreten; es galt somit im April 2002 seit zehn Jahren. Das Übereinkommen stellt das meistratifizierte Menschenrechtsinstrument überhaupt dar; bei keinem anderen Instrument wurde dem Ziel der universellen Ratifizierung näher gekommen. Die Umsetzung der Konvention wird zum einen vom entsprechenden Ausschuss (Kinderrechtsausschuss → B 2.3.2) anlässlich der Prüfung der Staatenberichte überwacht, gleichzeitig gibt es in vielen Staaten aktive „Nationale Koalitionen“ von Nichtregierungsorganisationen, die sich die Förderung der in der Konvention niedergelegten Rechte zum Ziel gesetzt haben. UNICEF, dem Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen, kommt bei der Umsetzung der Konvention in vielen Ländern eine Schlüsselrolle zu: Über einen auf Rechtsansprüche gegründeten Programmansatz („rights based approach“) interveniert die Organisation in den Programmländern systematisch in denjenigen Bereichen, in denen die größten Defizite bei der Umsetzung der Rechte der Konvention festzustellen sind. Hierbei arbeitet UNICEF wiederum eng mit dem Kinderrechtsausschuss zusammen.

---

[7] So auch der Titel der Broschüre zur Berliner Konferenz: Kinder in Europa und Zentralasien vom 16. bis 18. Mai 2001 in Berlin, www.auswaertiges-amt.de

[8] Convention on the Rights of the Child, CRC vom 20. November 1989 („Kinderrechtskonvention“). Kind ist gemäß Artikel 1 dieser Konvention, wer das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet hat.

2.1.1 UN-Sondergeneralversammlung zu Kindern, 8. bis 10. Mai 2002

Im Jahr des Inkrafttretens der Kinderrechtskonvention (1990) verabschiedete der „Weltkindergipfel“ in New York die „Erklärung für das Überleben, den Schutz und die Entwicklung von Kindern“ sowie einen einschlägigen Aktionsplan. Einen bedeutenden Schritt zur Überprüfung der internationalen und nationalen Umsetzung der in diesen Dokumenten festgelegten Kinderrechte stellte die – ursprünglich für September 2001 geplante, wegen der Terroranschläge des 11. September jedoch auf den Zeitraum 8. bis 10. Mai 2002 verschobene – Sondersitzung der Generalversammlung der Vereinten Nationen zu Kindern („UNGASS Children“) in New York dar. In Vorbereitung der Konferenz hat die Bundesregierung dem Generalsekretär der Vereinten Nationen ihren Bericht zur Umsetzung der Beschlüsse des Weltkindergipfels von 1990 anlässlich der Sondergeneralversammlung zu Kindern im September 2001 übermittelt (www.bmfsfj.de).

Die Verhandlungen zum Abschlussdokument der Sondersitzung „A world fit for children“ in den Vorbereitungssitzungen und den informellen Verhandlungsrunden in New York verliefen schleppend. Die Bundesregierung sprach sich dabei gemeinsam mit ihren europäischen Partnern insbesondere für eine strikte Orientierung der Regierungen am Kinderrechte-Ansatz und am Partizipationsgedanken im Abschlussdokument aus. Diese Punkte blieben jedoch ebenso umstritten wie die Frage der Verhängung und Vollstreckung der Todesstrafe an Minderjährigen und weitere Fragen. Die Verhandlungen wurden nach den Terroranschlägen in New York und Washington vom 11. September 2001 unterbrochen und auf April 2002 verschoben. Zum Ergebnis der Sondergeneralversammlung siehe www.auswaertiges-amt.de.

Das Büro des Vorbereitungsausschusses zur Sondersitzung bestand aus fünf Staatenvertretern, die jeweils eine der UN-Regionalgruppen repräsentieren. Vertreter der westlichen Gruppe (Western European and Other States, WEOG) war Botschafter Dr. Hanns Schumacher von der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinten Nationen in New York. Durch ihn konnte die Bundesregierung – gemeinsam mit den Kollegen aus Jamaika (Vorsitz), Mali, Bangladesch und Bosnien und Herzegowina – wesentlichen Einfluss auf die Ausgestaltung der Sondergeneralversammlung ausüben. Ein positives Ergebnis war z. B. die Durchsetzung einer für eine UN-Konferenz präzedenzlosen Beteiligung von Jugendlichen und von Nichtregierungsorganisationen.

Im Sinne des Partizipations-Gedankens waren vier Kinder und Jugendliche Mitglieder der deutschen Delegation, die in einem bundesweiten Wettbewerb in Zusammenarbeit mit der National Coalition für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland ausgewählt worden waren. Zur Persönlichen Beauftragten für den Vorbereitungsprozess der Sondergeneralversammlung hatte Bundeskanzler Schröder die Vizepräsidentin des Deutschen Bundestags, Frau Dr. h.c. Anke Fuchs, ernannt.

2.1.2 Berliner Konferenz „Kinder in Europa und Zentralasien“, 16. bis 18. Mai 2001

Vom 16. bis 18. Mai 2001 richtete die Bundesregierung gemeinsam mit der Regierung von Bosnien und Herzegowina und mit UNICEF die Konferenz „Kinder in Europa und Zentralasien“ aus, die eine der weltweit sechs regionalen Vorbereitungskonferenzen zur UN-Sondergeneralversammlung bildete. Die europäisch-zentralasiatische Vorbereitungskonferenz, mit 52 Teilnehmerstaaten aus Europa und Zentralasien wurde von Bundesminister Fischer, Bundesministerin Bergmann, dem Außenminister von Bosnien und Herzegowina Lagumdzija, UNICEF-Exekutivdirektorin Bellamy und drei Jugenddelegierten am 16. Mai 2001 im Auswärtigen Amt in Berlin eröffnet. Sechs Arbeitsgruppen befassten sich mit den Themen „Schutz der Kinder vor Diskriminierung, sozialer Ausgrenzung, Ausbeutung und Gewalt“, „Kinderarmut, Transformation und Entwicklung“, „Gesundheit und soziale Entwicklung“, „Partizipation“, „Generationengerechtigkeit und ökologische Nachhaltigkeit“ und „Bildung“. Die Konferenz endete am 18. Mai mit der Annahme der „Berliner Erklärung zu Kindern in Europa und Zentralasien“, die ein Bekenntnis zu einem 20 Punkte umfassenden Strategie- und Maßnahmenbündel beinhaltet (www.auswaertiges-amt.de). Das Dokument hat einen eigenständigen Charakter, und die 52 Staaten arbeiten an seiner Umsetzung. Die Konferenz und die Erklärung sind in der Broschüre „Kinderrechte sind Menschenrechte“ dokumentiert, die beim Auswärtigen Amt erhältlich ist; eine englische Sprachfassung wurde von UNICEF fristgerecht zur Sondergeneralversammlung im Mai 2002 vorgelegt.

Im Vorfeld der europäisch-zentralasiatischen Vorbereitungskonferenz hatte es in Mittel-, Ost- und Südosteuropa eine Reihe weiterer regionaler und subregionaler Konferenzen gegeben. Die Berliner Konferenz war insofern nicht nur eine wichtige Etappe auf dem Weg zur Sondergeneralversammlung, sondern leistete auch einen eigenständigen Beitrag zur politischen Zusammenarbeit in Europa und Zentralasien. So hatten sich die östlichen Nichtregierungsorganisationen in Bukarest und die Jugenddelegierten in Budapest abgestimmt; Vertreter der GUS-Staaten trafen sich in Minsk (alle drei Veranstaltungen im April 2001). Dort ausgewählte Vertreter sowie ein Sprecher für die westlichen Nichtregierungsorganisationen brachten in Berlin ihre jeweiligen Positionen ein.

Wegen der Verschiebung der Sondergeneralversammlung Kinder und mit dem Ziel, die Dynamik im Gesamtprozess der Sondersitzung aufrechtzuerhalten, trafen sich die Persönlichen Beauftragten aus europäischen und zentralasiatischen Staaten bzw. ihre Vertreter unter Mitwirkung der Organisatoren aus Berlin und Sarajewo am 29./30. November 2001 in Genf zu einem informellen Gedankenaustausch. Dieses Treffen diente auch einer ersten Bestandsaufnahme nach der Berliner Vorbereitungskonferenz. Das Genfer Treffen bestätigte das Format der Berliner Konferenz als zukunftsträchtigen Rahmen für die Förderung der Kinderrechte. Schon in Berlin hatten sich die Teilnehmer für eine Fortführung des Prozesses

ausgesprochen, in Genf wurde der Wunsch bekräftigt. Es wurde deutlich, dass vor allem die Staaten des Ostens sich in diesem Rahmen überdurchschnittlich engagiert zeigen. In der Tat gilt die Berliner Konferenz vor allem deshalb als besonders erfolgreich, weil sie das Schwergewicht auf regionenübergreifenden Austausch sowie intensiven Austausch zwischen allen Vertretern der 52 Teilnehmerstaaten aus West-, Mittel- und Osteuropa und Zentralasien gelegt hat.

2.1.3 EU-Kinderrechts-Resolution in der Menschenrechtskommission und der Generalversammlung der Vereinten Nationen, Zusammenarbeit mit UNICEF

Die EU bringt in die UN-Menschenrechtskommission und den Dritten Ausschuss der UN-Generalversammlung regelmäßig gemeinsam mit der Gruppe der lateinamerikanischen und karibischen Staaten (GRULAC) eine Resolution zu den Rechten des Kindes ein.[9] Bei den offenen Verhandlungen über diese Resolution haben sich in der Menschenrechtskommission und der Generalversammlung dieselben Divergenzen gezeigt wie bei den Verhandlungen zur Abschlusserklärung und dem Aktionsplan bei der Sondergeneralversammlung Kinder (s. o.). Um die Verhandlungen zu „a world fit for children“ nicht zu präjudizieren, wurde im Herbst 2001 auf die Einbringung einer umfassenden Resolution bei der 56. Generalversammlung verzichtet.

Nach zuletzt rückläufigen Beitragszahlungen (freiwilliger Regelbeitrag) konnte im Jahr 2001 für das Jahr 2002 eine Erhöhung der Zuwendung an das UN-Kinderhilfswerk von jeweils 8,5 Mio. DM für die Jahre 2000 und 2001 um 17,65 % auf 5,113 Euro (10 Mio. DM) im Jahre 2002 erreicht werden. Daneben fließen an staatlichen Mitteln ferner regelmäßig Projektmittel des Auswärtigen Amts (für Menschenrechtsprojekte und für Projekte der humanitären Hilfe) und des BMZ an UNICEF.[10] Das Deutsche Komitee für UNICEF mit Sitz in Köln hat 2001 den zweithöchsten Betrag aller 37 nationalen UNICEF-Komitees an UNICEF in New York überwiesen (rund 70 Mio. Euro). Die Zusammenarbeit mit UNICEF war im Berichtszeitraum überdurchschnittlich intensiv, nicht zuletzt wegen der besonderen deutschen Rolle sowohl bei der Organisation der Sondersitzung der UN-Generalversammlung zu Kindern, als auch der Berliner Vorbereitungskonferenz zur Sondergeneralversammlung (s. o.).

2.1.4 Schwerpunkte der Kinderrechtspolitik

Kinderarmut

Artikel 6 der Kinderrechtskonvention behandelt das Recht auf Leben und Überleben. Für die Bundesregierung ist die Armutsbekämpfung auch unter dem Gesichtspunkt der Überlebenssicherung wichtiger Bestandteil ihrer gesamten Politik. Die Rechte armer Frauen und Kinder werden besonders häufig verletzt. Mit dem Aktionsprogramm 2015, das 2001 gestartet wurde (→ A 6.4), hat die Bundesregierung festgelegt, durch welche konkreten Schritte sie zur Erreichung des auf dem Millenniumsgipfel vereinbarten Ziels beitragen will, die extreme Armut weltweit bis zum Jahre 2015 zu halbieren (www.bmz.de). Andere Akteure werden zur Zusammenarbeit an dieser internationalen Gemeinschaftsaufgabe eingeladen. Das Verständnis der deutschen Öffentlichkeit für die Notwendigkeit der weltweiten Armuts-Bekämpfung soll vertieft werden.

Im Hinblick auf die Armutsminderung haben die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (→ A 6) hohe Bedeutung. Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, dass die laufenden Arbeiten zur Klärung des Verpflichtungsgehalts dieser Rechte im Hinblick auf einen funktionierenden Beschwerdemechanismus, der auch Kindern zugute kommen würde, vorangetrieben werden (→ B 1.2.3). Deutschland unterstützt außerdem die 20/20-Initiative des Weltsozialgipfels, die zum Ziel hat, mehr Kindern den Zugang zu sozialen Grunddiensten wie z. B. Gesundheitsvorsorge und Bildung zu ermöglichen.

Kinderarbeit und Bildung

Armutsbekämpfung: Kinder und multilaterale Entschuldung

Die Entwicklungs- und Entfaltungsmöglichkeiten von Kindern werden direkt und indirekt auch durch die extreme Verschuldung zahlreicher Länder des Südens gravierend beeinträchtigt. Die Bundesregierung setzt sich deshalb mit dem Ziel der Verbesserung der Kinderrechte auch aktiv für den Schuldenerlass zugunsten hoch verschuldeter armer Länder ein. Nur Länder, die über finanzielle Ressourcen verfügen, können eine aktive Menschen- und Kinderrechtspolitik etwa in Form von Armutsbekämpfung und Bildungsförderung betreiben. Daher sieht die Entschuldungsstrategie Schuldenerleichterungen unter den Voraussetzungen sozial- und wirtschaftspolitischer Reformen mit dem Ziel der Armutsminderung vor.

Ein wichtiger Schritt hierzu war die vom Kölner Wirtschaftsgipfel 1999 auf Betreiben der Bundesregierung beschlossene Erweiterung der multilateralen Entschuldung für die ärmsten Länder (Highly Indebted Poor Countries-Initiative, „HIPC II“), die für bis zu 37 Länder eine Gesamtentlastung von ca. 70 Mrd. US-$ beinhaltet. Der deutsche Anteil hiervon beträgt rund

---

9 Zuletzt bei der 58. MRK Res. 2002/L.68, www.unhchr.ch

10 Das Auswärtige Amt hatte erheblichen Anteil an der Freisetzung des in der Schweiz beschlagnahmten Kunsteigentums (mehrere hundert Werke, Wert möglicherweise bis zu 500 Millionen Euro) des Sammlers und Mäzens Dr. Gustav Rau. Dessen Anwälte hatten im Jahre 2000 um Unterstützung des AA nachgesucht, weil Rau in der Schweiz in zivilrechtliche Auseinandersetzungen um die Verfügungsfreiheit über sein Kunsteigentum verstrickt war, nachdem die Gegenseite Zweifel aufgebracht hatte, ob er im Vollbesitz seiner geistigen Kräfte sei. Dafür hatte sie auch die schweizerische Stiftungsaufsicht (die Werke waren in die so genannte Rau'sche Kunststiftung eingebracht) und für die Vormundschaft zuständige Stellen mobilisiert. Dr. Rau hingegen wollte die Kunstwerke nach Deutschland verbringen lassen und sie schließlich der UNICEF vererben. Das Auswärtige Amt hat durch Botschafter in Bern mehrfach und einmal bei Staatssekretärskonsultationen durch StS Pleuger demarchiert. Schließlich konnten die Kunstwerke im Sommer 2001 nach Deutschland überführt werden.

5,1 Mrd. Euro (10 Mrd. DM). Bisher sind für 22 Länder die Entscheidungen über die Entlastung getroffen worden. Weiterhin unterstützt die Bundesregierung die Entschuldungsinitiative durch Zahlungen an den HIPC-Treuhandfonds der Weltbank (76 Mio. Euro), eine Beteiligung von etwa 25 % an dem EU-Beitrag über 1,054 Mrd. Euro an der Entschuldungsinitiative und durch ein zinsloses Darlehen an den IWF (153 Mio. Euro) zur Finanzierung des IWF-Anteils an der erweiterten HIPC-Initiative.

Ausbeuterische Kinderarbeit hat vielfältige individuelle Dimensionen für die betroffenen Kinder; sie verhindert u. a. ihre Bildung und damit langfristig auch die Fortentwicklung von Gesellschaften. Der Schutz vor wirtschaftlicher Ausbeutung gehört zu den elementaren Kinderrechten (Artikel 32 UN-Kinderrechtskonvention). Schätzungen zufolge sind dennoch weltweit noch immer 250 Mio. Kinder zwischen dem 5. und 14. Lebensjahr von Kinderarbeit betroffen.

Die Bundesregierung hat sich aktiv an der Ausarbeitung und Aushandlung des am 17. Juni 1999 von der Internationalen Arbeitskonferenz angenommenen Übereinkommens Nr. 182 der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit beteiligt. Das von der Bundesregierung Anfang 2001 eingebrachte Vertragsgesetz ist inzwischen vom Deutschen Bundestag und vom Bundesrat abschließend behandelt worden, sodass die Ratifikationsurkunde am 18. April 2002 beim Internationalen Arbeitsamt hinterlegt werden konnte. Zu Hintergrund, Regelungsgehalt und Ratifikationsstatus der Konvention s. www.ilo.org.

51 Mio. Euro (100 Mio. DM) hat die Bundesregierung bislang für das Internationale Programm zur Abschaffung der Kinderarbeit (IPEC) der IAO zur Verfügung gestellt. Ziel des inzwischen mehr als 40 Länder umfassenden Programms ist es, das internationale Bewusstsein für die Probleme der Kinderarbeit zu schärfen und die beteiligten Regierungen in die Lage zu versetzen, Politiken und Programme zur Bekämpfung der Kinderarbeit durchzuführen, die insbesondere Maßnahmen zugunsten von arbeitenden Kindern mit besonders gefährlichen Tätigkeiten enthalten.

Die Bundesregierung sieht in der Förderung der Grund- und Berufsbildung eine wesentliche Voraussetzung für die Verbesserung der Lage in Entwicklungsländern. Besonders wichtig ist die Förderung der Grundbildung von Mädchen. Nach Untersuchungen der Weltbank ist keine Investition so rentabel wie eine solche in die Bildung von Mädchen und Frauen. Im Bereich der Grund- und Berufsausbildung wurden zwischen 1990 und 1999 durch die Finanzielle Zusammenarbeit im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit mehr als 1,1 Milliarden DM bereitgestellt. Seit 1995 ist hierbei eine abnehmende Tendenz festzustellen. Integrierte Programmansätze mit Elementen der Grundbildung, der beruflichen Aus- und Fortbildung sowie der Kleingewerbeförderung werden verstärkt gefördert.

Kinder in bewaffneten Konflikten

Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten

Die Bundesregierung hat sich aktiv an der Verhandlung des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten beteiligt, das am 25. Mai 2000 von der UN-Generalversammlung verabschiedet wurde (www.un.org, www.unhchr.ch). Am 8. Februar 2002 war das Fakultativprotokoll von 77 Staaten gezeichnet und von 14 ratifiziert (zum Stand in Deutschland → B 1.2.2). Es ist drei Monate nach Hinterlegung der zehnten Ratifikationsurkunde am 12. Februar 2002 in Kraft getreten. Bundeskanzler Gerhard Schröder hat das Protokoll anlässlich des Millenniumgipfels der Vereinten Nationen im September 2000 in New York gezeichnet (→ B 1.2.2). Die deutsche Ratifikation wird zurzeit vorbereitet.

Deutschland hat bereits 1992 in seiner Erklärung anlässlich der Ratifizierung der UN-Kinderrechtskonvention sein Bedauern bekundet, dass nach Artikel 38 Abs. 2 der Konvention 15-Jährige als Soldaten an Feindseligkeiten teilnehmen dürfen. Die Bundesregierung ist der Ansicht, dass dies mit dem übergeordneten Kindeswohl-Gedanken aus Artikel 3 der Kinderrechtskonvention unvereinbar ist und setzt sich dafür ein, dass Kinder unter 18 Jahren unter keinen Umständen unmittelbar an Feindseligkeiten teilnehmen dürfen. Sie hat deshalb auch die im Zusatzprotokoll verankerte Heraufsetzung des international geltenden Mindestalters von 15 auf 18 Jahre für die nicht auf freiwilliger Grundlage erfolgende Rekrutierung aktiv unterstützt.

Die Bundesregierung fördert die Arbeit des UN-Sonderbeauftragten für Kinder in bewaffneten Konflikten, Olara Otunnu, inhaltlich und finanziell. Sie hat seinem Büro im Zusammenhang mit dem Afghanistan-Konflikt Projektmittel aus dem Stabilitätspakt Afghanistan in Aussicht gestellt. Erste Gespräche über konkrete Projekte wurden im März 2002 geführt.

Finanzielle Mittel wurden auch für Wiedereingliederungsprogramme von Kindersoldaten in Mosambik, Angola und Uganda bereitgestellt. Gemeinsam mit Medico International wurde ein Projekt zur psychologischen Rehabilitation kriegstraumatisierter Kinder und Jugendlicher betreut. Intensiv wird neben der Demobilisierung die Erziehung zu Frieden, Demokratie und Wahrung der Menschenrechte gefördert (z. B. durch ein Projekt mit UNICEF in Guatemala). Im Rahmen des Stabilitätspaktes für Südosteuropa finanziert die Bundesregierung im Kosovo ein Vorhaben, welches das Thema

Gewalt, Versöhnung und Prävention zum Inhalt hat. Zielgruppe sind auch hier kriegstraumatisierte Kinder und Jugendliche. Ähnliche Vorhaben wurden zum Ende des Berichtszeitraums für Afghanistan anvisiert.

Kinderhandel, Kinderprostitution, Kinderpornographie, sexueller Missbrauch

Die Bundesregierung hat eine Vielzahl von Maßnahmen ergriffen, um die Verbrechen des Kinderhandels, der Kinderprostitution, der Kinderpornographie und des sexuellen Missbrauchs von Kindern zu bekämpfen (vgl. Artikel 34 UN-Kinderrechtskonvention). Sie hat sich auf der multilateralen Konferenz zum Thema Schutz der Kinder vor sexueller Ausbeutung am 20./21. November 2001 in Budapest nachdrücklich engagiert und im Vorfeld der Konferenz einen Bericht hierzu vorgelegt (www.bmfsfj.de). Die Konferenz in Budapest bildete zugleich die regionale europäische Vorbereitungskonferenz zum 2. Weltkongress gegen die kommerzielle sexuelle Ausbeutung von Kindern vom 17. bis 20. Dezemer 2001 in Yokohama/Japan (www.unicef.org/events/yokohama).

Bei der Konferenz in Yokohama – Deutschland nahm mit einer Delegation unter Leitung von Bundesministerin Bergmann teil – zeigte sich, dass die Bundesregierung in den fünf Jahren seit dem 1. Weltkongress in Stockholm, in denen nur ca. 1/3 Staaten in der Folge einen nationalen Aktionsplan erstellt und auch größtenteils umgesetzt haben, gewissermaßen eine Vorreiterrolle bei der Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern eingenommen hat. In Yokohama wurden die Ziele des Stockholmer Gipfels bekräftigt. Es wurde festgestellt, dass zwar eine größere Sensibilisierung für das Thema erreicht werden konnte und weltweit eine Vielzahl von Maßnahmen ergriffen worden sind, dass das Problem aber andererseits nichts an Brisanz eingebüßt hat – im Gegenteil. Als besonders kritisch wurden die Zunahme der Internet-Kriminalität und des Menschen- (Kinder-)Handels beurteilt.

Fakultativprotokoll zum UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern sowie Kinderprostitution und Kinderpornografie

Im September 2000 hat Bundeskanzler Schröder anlässlich des Millennium-Gipfels der Vereinten Nationen das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern sowie Kinderprostitution und Kinderpornographie gezeichnet, das die UN-Generalversammlung am 25. Mai 2000 angenommen hatte (→ B 1.2.2). Das Protokoll ist international am 18. Januar 2002 in Kraft getreten, nachdem die Ratifizierung durch den zehnten Staat im Oktober 2001 erfolgt war (Stand am 8. Februar 2002: 76 Vertragsparteien, 17 Ratifizierungen; zum Stand in Deutschland → B 1.2.2). Die Vertragsstaaten verpflichten sich, Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie unter Strafe zu stellen. Das Fakultativprotokoll trifft Aussagen zur Verantwortlichkeit juristischer Personen, zur Verfolgung von Auslandstaten, zur strafrechtlichen Zusammenarbeit (Auslieferung und Rechtshilfe), zu Beschlagnahme und Einziehung, zum Opferschutz im Strafverfahren sowie zu Maßnahmen der Kriminalitätsvorbeugung. Die deutsche Ratifikation befindet sich in Vorbereitung.

Das Komitee der Ministerbeauftragten des Europarates hat am 24. Oktober 2001 die Empfehlung zum Schutz der Kinder vor sexueller Ausbeutung verabschiedet; sie ist unter aktiver Beteiligung der Bundesregierung erarbeitet worden. Die Empfehlung enthält Definitionen der Begriffe Kinderpornographie, Kinderprostitution und Kinderhandel und die Forderung, entsprechende Handlungen unter Strafe zu stellen. Sie beinhaltet eine Reihe von Maßnahmen, insbesondere im präventiven Bereich.

Das Ministerkomitee des Europarates hat am 8. November 2001 das Übereinkommen über Datennetzkriminalität („Cyber Crime Convention“) angenommen. Das von der Bundesregierung unterstützte Übereinkommen zielt darauf ab, einen gemeinsamen Mindeststandard zwischen den Mitgliedstaaten des Europarates und sonstigen künftigen Vertragsstaaten – an den Verhandlungen haben auch Japan, Kanada, Südafrika und die USA teilgenommen – im Bereich des Computer- und Telekommunikationsrechts zu schaffen. Ziel ist, gemeinsame Grundlagen für effektive und rasche strafrechtliche Ermittlungen in Computersystemen zu entwickeln und die internationale Zusammenarbeit zu verbessern. Das Übereinkommen enthält auch eine Vorschrift zur Strafbarkeit von durch Nutzung von Computer- und Telekommunikationssystemen begangenen kinderpornographischen Delikten, die Vertragsstaaten zur Schaffung entsprechender nationaler Mindeststandards verpflichtet. In den Schutz der Vorschrift sollen Kinder und Jugendliche bis zu 18 Jahren kommen; zumindest müssen sie bis zu 16 Jahren einbezogen werden. Das Übereinkommen ist am 23. November 2001 in Budapest zur Zeichnung aufgelegt und von Deutschland am selben Tage gezeichnet worden.

Adoption

Das Haager Übereinkommen über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoption (Haager Adoptionsübereinkommen) vom 29. Mai 1993 ist für Deutschland am 1. März 2002 in Kraft getreten (Zustimmungsgesetz vom 23. Oktober 2001, BGBl. II 1034 und Ausführungsgesetz vom 5. November 2001, BGBl. I 2950). Das Haager Übereinkommen verfolgt unter anderem den Zweck, illegale Adoptionen und Kinderhandel zu verhindern. Das Übereinkommen stellt Mindestanforderungen für die Zulässigkeit einer Adoption auf. So bestimmt es u. a., dass die Zustimmung der leiblichen Eltern oder des Kindes selbst zur Adoption nicht durch wirtschaftliche Gegenleistung oder eine sonstige missbräuchliche Einflussnahme herbeigeführt werden darf. Der Überwachung der im Übereinkommen vorgesehenen Schutzvorkehrungen dient die Verpflichtung der Vertragsstaaten zur Errichtung von Zentralstellen, die zum Schutz der Kinder zusammenarbeiten und die Kooperation zwischen zuständigen Behörden in ihren Staaten fördern sollen.

Gesundheit: Bekämpfung von HIV/AIDS

Zu den Kinder- und Menschenrechten gehört „das Recht auf das erreichbare Höchstmaß an Gesundheit“ (Artikel 24 Abs.1 UN-Kinderrechtskonvention). Dieses Recht wird in vielen Ländern der Erde bedroht, besonders gravierend durch die Ausbreitung von HIV/AIDS (→ A 9.5). Seit Ausbruch der AIDS-Pandemie vor mehr als zwei Jahrzehnten sind etwa 50 Millionen Menschen weltweit von Infizierung mit HIV betroffen sowie bislang rund vier Millionen Kinder verstorben. Kinder sind außerdem als sogenannte „AIDS-Waisen“ von der Pandemie in deprimierender Weise betroffen.

Von der Bundesregierung werden deshalb im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit Projekte zur Bekämpfung von HIV/AIDS auch bei Kindern gefördert. Seit 1987 besteht ein überregionales Sektorvorhaben „Kontrolle von HIV/AIDS in Entwicklungsländern“. Im Bereich der Technischen Zusammenarbeit waren für das Jahr 2000 insgesamt 53 Projekte der Gesundheits- und Sexualerziehung bewilligt oder in Durchführung. Um die Bekämpfung von HIV/AIDS zu beschleunigen, hat das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung eine Initiative zur systematischen Verankerung von HIV/AIDS als Querschnittsthema in allen Organisationen und Vorhaben der deutschen Entwicklungszusammenarbeit gestartet.

Bekämpfung von AIDS

Einen Durchbruch haben die Staats- und Regierungschefs der wichtigsten Industrieländer auf dem G-8-Gipfel in Genua (21./22. Juli 2001, → A 9.5) erzielt: Sie stellen für einen globalen HIV/AIDS- und Gesundheitsfonds zur Bekämpfung von AIDS, Malaria und Tuberkulose rund 1,35 Mrd. Euro bereit. Davon hat Bundeskanzler Schröder 153 Mio. Euro als deutschen Beitrag zugesichert. Bilaterale Projekte der HIV/AIDS-Bekämpfung hat die Bundesregierung im Jahre 2000 mit 110 Mio. DM und in 2001 mit 140 Mio. DM gefördert. Daneben hat die Bundesregierung für das „Global Programme on AIDS (GPA)“ der WHO und an UNAIDS, die für die Bundesregierung wichtigste Organisation zur Koordination der internationalen Bemühungen zur HIV/AIDS-Bekämpfung, in den Jahren 1992 bis 2000 insgesamt ca. 20,5 Mio. DM als Treuhandfonds bereitgestellt. 1999 betrug der Betrag 1 Million DM. Dieser wurde im Jahre 2000 auf 2,5 Mio. DM angehoben und hat sich im Jahre 2001 in etwa gleicher Höhe bewegt.

In Umsetzung der Verpflichtungen aus Artikel 24 Abs. 3 der UN-Kinderrechtskonvention setzt sich die Bundesregierung außerdem national wie international gegen die Genitalverstümmelung von Mädchen und jungen Frauen ein (→ A 1.2).

Entwicklung sektorübergreifender Ansätze in der Entwicklungszusammenarbeit

Der Einsatz für die Menschenrechte von Kindern ist eine Herausforderung, die in der Entwicklungszusammenarbeit neue Ansätze erforderlich macht. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung hat ein Strategiepapier „Jugendförderung und Überwindung von Kinderarbeit“ veröffentlicht. Seit 1997 wird mit bisher 3,8 Mio. DM ein Sektorvorhaben „Kinder- und Jugendliche“ gefördert, dessen Zielsetzung es ist, die Interessen von Kindern und Jugendlichen besser in den Projekten der Entwicklungszusammenarbeit zu verankern. Es wurden sektorübergreifende Ansätze entwickelt, die insbesondere Straßenkinder, arbeitende Kinder und Jugendliche, Suchtgefährdete, AIDS-Waisen, von bewaffneten Konflikten betroffene Kinder fördern und die Demobilisierung von Kindersoldaten unterstützen. Die Probleme von Mädchen werden besonders berücksichtigt.

2.2 Nationale Maßnahmen

Kinderpolitik ist – wie jede Menschenrechtspolitik – Querschnittspolitik, die alle Bereiche staatlichen Handelns erfasst. Nach Artikel 3 Abs.1 der Kinderrechtskonvention ist bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, das Wohl des Kindes („the best interest of the child“) als vorrangiger Gesichtspunkt zu berücksichtigen. Über die innerstaatliche Umsetzung der Verpflichtungen nach der Kinderrechtskonvention hat die Bundesregierung gemäß Artikel 44 Abs.1 Buchstabe b des Übereinkommens am 16. Mai 2001 den 2. Bericht der Bundesrepublik Deutschland an die Vereinten Nationen an den Ausschuss für die Rechte des Kindes in Genf übersandt (www.auswaertiges-amt.de; → B 3.2.4). Der Bericht ist vom Ausschuss noch nicht behandelt worden.

Für die Bundesregierung hat themenübergreifend insbesondere die Partizipation von Kindern einen hohen Stellenwert. Kinder haben ein Recht darauf, ihre Meinung in allen sie betreffenden Angelegenheiten frei zu äußern, gehört zu werden und darauf, dass ihre Meinung angemessen berücksichtigt wird (Artikel 12 UN-Kinderrechtskonvention). In Deutschland gibt es eine Vielzahl von Partizipationsprojekten, in denen Kinder und Jugendliche durch Teilhabe ihre Zukunft beeinflussen und Entscheidungen über die Lebensgrundlagen von morgen mitgestalten. Die Bundesregierung hat den weiteren Ausbau der Partizipation von Kindern und Jugendlichen ausdrücklich zu einem wichtigen Ziel erklärt. Bund, Länder, Kommunen und Verbände haben neue Ansätze entwickelt, um Kindern frühzeitig Einblicke in Entscheidungsprozesse zu vermitteln und ihnen eine aktive Rolle zuzuweisen. Exemplarisch für die Vielzahl von Aktivitäten steht die von der Bundesregierung initiierte „Beteiligungsbewegung“. Die Bundesinitiative steht unter dem Motto „Ich mache Politik“. Zum Auftakt hat im November 2001 eine Beteiligungswoche unter Schirmherrschaft des Bundeskanzlers stattgefunden.

Gewalt gegen Kinder

Die Bundesregierung hat mit dem Recht auf gewaltfreie Erziehung einen Schwerpunkt in der Bekämpfung von Gewalt gegen Kinder gesetzt (s. Artikel 19 UN-Kinderrechtskonvention). Sie hat einen Paradigmenwechsel für

ein neues, von Respekt getragenes Leitbild der Erziehung eingeleitet. Der Deutsche Bundestag hat am 6. Juli 2000 das Gesetz zur Ächtung der Gewalt in der Erziehung verabschiedet, das am 8. November 2000 in Kraft getreten ist. Das Gesetz erweitert den Schutz von Kindern vor Gewaltanwendung und schreibt ein eigenes Recht des Kindes auf gewaltfreie Erziehung fest; es betont damit die Subjektstellung des Kindes. Körperliche Bestrafungen, seelische Verletzungen und andere entwürdigende Maßnahmen werden für unzulässig erklärt. Darüber hinaus bestimmt das Gesetz, dass Jugendämter und freie Träger der Jugendhilfe Eltern verstärkt über die Möglichkeiten gewaltfreier Konfliktlösungen beraten sollen.

Durch Gesetze allein lässt sich aber weder eine Bewusstseinsänderung noch eine Verbesserung der Erziehungskompetenz von Eltern oder Erzieherinnen und Erziehern hin zur gewaltfreien Konfliktbewältigung erzielen. Die Bundesregierung hat deshalb eine Kampagne zur gewaltfreien Erziehung mit dem Titel „Mehr Respekt vor Kindern“ ins Leben gerufen. Sie fördert eine Vielzahl von Projekten, die zu konkreten Verhaltensänderungen führen sollen. Bundesweit finden Multiplikatorinnen- und Multiplikatorenschulungen statt, um vor Ort in einen neuen Dialog über Erziehungsfragen eintreten zu können. Auch wird ein neues Angebot der Kinderschutzzentren im Internet gefördert.

Zur Bekämpfung von Gewalt gehört auch der Einsatz gegen Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit. Die Bundesregierung hat hierzu eine Vielzahl von – zum Teil kinder- und jugendspezifischen – Initiativen ergriffen (→ Teil A, „Brennpunkt: Rassismus“).

Sexueller Missbrauch, Kinderpornographie, Sextourismus

Die Bundesregierung setzt sich aktiv gegen sexuellen Missbrauch von Kindern, gegen Kinderpornographie und Sextourismus ein. Der Missbrauch von Kindern ist ein gravierendes Verbrechen, das für die Opfer lebenslange, schwer wiegende Konsequenzen hat. Artikel 34 der UN-Kinderrechtskonvention verpflichtet die Vertragsstaaten dazu, Kinder vor allen Formen sexueller Ausbeutung und sexuellen Missbrauchs zu schützen.

In Deutschland hat es in den letzten Jahren ermutigende Fortschritte bei der Bekämpfung sexuellen Missbrauchs von Kindern gegeben. Unter Federführung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat die Bundesregierung in Umsetzung der Erklärung und des Aktionsplanes des Stockholmer Weltkongresses gegen die gewerbsmäßige sexuelle Ausbeutung von Kindern (1996) ein Arbeitsprogramm gegen Kindesmissbrauch, Kinderpornographie und Sextourismus erarbeitet, das ein Bündel von Maßnahmen aus den Bereichen Prävention, Gesetzgebung, internationale Strafverfolgung und Opferschutz enthält. Ein nationaler Zwischenbericht wurde im Jahre 2001 vorgelegt.

Im Vorfeld des 2. Weltkongresses gegen kommerzielle sexuelle Ausbeutung von Kindern im Dezember 2001 in Yokohama/Japan (→ A 2.1) veranstaltete die Bundesregierung im März 2001 die Nationale Konferenz „Kommerzielle sexuelle Ausbeutung von Kindern“. Dabei wurde Bilanz über bisherige Erfolge und Defizite beim Kampf gegen sexuellen Missbrauch von Kindern gezogen und Strategien für eine noch wirksamere Bekämpfung erarbeitet. Das Fakultativprotokoll zur UN-Kinderrechtskonvention betreffend den Verkauf von Kindern sowie Kinderprostitution und Kinderpornographie (→ A 2.1) hat die Bundesregierung ebenfalls im September 2000 durch Bundeskanzler Schröder beim Millenniumgipfel in New York gezeichnet. Ratifikation und innerstaatliche Umsetzung sind in Vorbereitung.

Die Bundesregierung überprüft alle Regelungen der Jugendschutzgesetze auf den Novellierungsbedarf der einzelnen Gefährdungstatbestände hin. In diesem Rahmen wird auch geprüft, einen neuen Tatbestand einzuführen, wonach die Darstellung nackter Kinder und Jugendlicher in unnatürlicher, geschlechtsbetonter Körperhaltung, als nachhaltig schwer jugendgefährdend gelten und damit die Indizierungsfolgen, d. h., die Vertriebs-, Weitergabe- und Werbungsbeschränkungen auch ohne vorherige Indizierung gelten. Medien, die ein verfälschtes Bild dessen vermitteln, was der Normalität zwischen jungen Menschen und Erwachsenen entspricht, und über die Grenzen des Selbstbestimmungsrechts der Kinder und Jugendlichen täuschen, begründen ein ernst zu nehmendes Risiko, dass Kinder und Jugendliche in ihren Möglichkeiten beeinträchtigt werden, sich gegenüber sexuellen Übergriffen von Erwachsenen zu wehren.

Um Straftaten besser vermeiden zu können, sind auch Erkenntnisse über die Rückfälligkeit von Sexualstraftätern wichtig. Die Justizministerien des Bundes und der Länder haben die Kriminologische Zentralstelle e. V. mit der Durchführung einer Studie mit dem Titel „Legalbewährung und kriminelle Karrieren von Sexualstraftätern“ beauftragt. Diese Studie, die seit Ende 2001 vorliegt, soll eine möglichst objektive Beurteilung ermöglichen, wie häufig und in welcher Weise einmal verurteilte Sexualstraftäter später wieder rückfällig werden und wovon Rückfall bzw. Legalbewährung abhängen.

Flüchtlingskinder

Flüchtlingskinder bedürfen des intensiven Schutzes durch den aufnehmenden Staat (s. Artikel 22 UN-Kinderrechtskonvention). In Deutschland wird der Flüchtlingsschutz durch das Asylrecht nach Artikel 16a Grundgesetz und durch eine Schutzgewährung nach der Genfer Flüchtlingskonvention im Rahmen des Ausländergesetzes gewährleistet. Daneben wird Kindern in Umsetzung internationaler Menschenrechtsvereinbarungen (Europäische Menschenrechtskonvention, UN-Antifolterkonvention) oder deutschen Verfassungsrechtes Schutz bei-

bestimmten Gefahren im Herkunftsland gewährt. Für asylsuchende Minderjährige, die das 16. Lebensjahr vollendet haben, gelten grundsätzlich die gleichen Regelungen über die Einreise und die Durchführung eines Asylverfahrens wie für Erwachsene.

Anerkannte Flüchtlingskinder unterliegen in allen Bundesländern der allgemeinen Schulpflicht. Soweit sie noch im Asylverfahren sind, wird die allgemeine Schulpflicht in einigen Bundesländern angewendet, um die Kinder frühestmöglich zu fördern. In den meisten Bundesländern findet eine spezielle Sprachförderung für anerkannte Flüchtlingskinder statt.

Deutsche Erklärung zu Artikel 22 der UN-Kinderrechtskonvention

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass Deutschland die Verpflichtungen erfüllt, die sich für sie aus Artikel 22 der UN-Kinderrechtskonvention ergeben. Zu den Verpflichtungen der Vertragsstaaten gehört es dagegen nicht, Kindern, die unbegleitet einreisen wollen, um die Rechtsstellung eines Flüchtlings zu begehren, die Einreise zu erleichtern oder zu ermöglichen, da die Konvention die innerstaatlichen Vorschriften über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unberührt lässt. Die Bundesregierung hat allerdings im Hinblick auf die Anwendung der Flughafenregelung veranlasst, dass auf dem Gelände des Flughafens Frankfurt/Main eine neue Unterkunft gebaut wird, die den besonderen Anforderungen für die kurzen Aufenthalte von alleinreisenden Kindern und Familien mit Kindern besser gerecht wird als bisher.

Der Bundesregierung wurde vom Kinderrechtsausschuss der Vereinten Nationen im Jahre 1995, durch Entschließung des Deutschen Bundestags vom 30. September 1999 und zuletzt durch Beschluss des Petitionsausschusses des Bundestages vom 26. September 2001 zur Rücknahme der bei Ratifizierung der UN-Kinderrechtskonvention hinterlegten Erklärung aufgefordert. Dies sind aus Sicht der Bundesregierung sehr ernstzunehmende Hinweise, die mit Blick auf die internationale Staatenpraxis in diesem Bereich sowie unter Berücksichtigung der Prioritäten in der deutschen Menschenrechtspolitik insgesamt stetig überprüft werden müssen. Die Erklärung der Bundesregierung vom 6. März 1992 betrifft neben asyl- und ausländerrechtlichen Fragestellungen unter anderem solche des elterlichen Sorgerechts, des Jugendstrafrechts und der Teilnahme von unter 18-Jährigen an bewaffneten Konflikten. Der Petitionsausschuss sieht in einem Beschluss vom 26. September 2001 Diskrepanzen zwischen den Vorgaben der Kinderrechtskonvention und ihrer Anwendung in Deutschland und kommt zu dem Ergebnis, dass eine Rücknahme der Erklärungen und die Anpassung des Ausländer- und Asylrechts an die UN-Kinderrechtskonvention erforderlich sei. Die Parlamentarische Staatssekretärin im Bundesministerium des Innern, Frau Dr. Sonntag-Wolgast, hat in der Sitzung des Petitionsausschusses am 26. September 2001 die Auffassung der Bundesregierung zu diesem Thema dargelegt. Die Bundesregierung betrachtet das Kindeswohl als einen besonders gewichtigen Gesichtspunkt in der rechtlichen Abwägung; es genießt – etwa bei der Anwendung des Ausländer- und Asylrechts – allerdings keinen absoluten Vorrang.

Die Bundesregierung hat zuletzt im Herbst 2000 geprüft, inwieweit eine Rücknahme der deutschen Erklärung zur UN-Kinderrechtskonvention möglich ist. Dabei hat sich gezeigt, dass es aus heutiger Sicht nicht notwendig gewesen wäre, die Erklärung zum Übereinkommen abzugeben. Es handelt sich im Wesentlichen um Erläuterungen, die Fehl- oder Überinterpretationen des Vertragswerkes vermeiden sollten. Die Auslegung würde in gleichem Maße gelten, wenn die Erklärung nicht abgegeben worden wäre. Dies spricht aus Sicht der Bundesregierung für eine Rücknahme der Erklärung.

Die Kinderrechtskonvention betrifft aber innerstaatlich auch Bereiche, für die ausschließlich die Bundesländer zuständig sind. Deren Haltung hat somit für die Willensbildung der Bundesregierung besondere Bedeutung. Die Länder waren nur unter der Bedingung, dass die Erklärung abgegeben wurde, mit der Ratifikation der Konvention einverstanden. Die Bundesregierung hat sich im Rahmen der Innenministerkonferenz bei den Ländern dafür eingesetzt, die Erklärung zurückzunehmen. Da sich die Länder jedoch nicht dafür ausgesprochen haben, kommt dies derzeit nicht in Betracht. Die Bundesregierung setzt sich weiter bei den Ländern für die Rücknahme der deutschen Erklärung zur UN-Kinderrechtskonvention ein.

Bekanntmachung der Kinderrechte

Die UN-Kinderrechtskonvention verpflichtet die Vertragsstaaten dazu, die Kinderrechte bei Kindern und Erwachsenen bekannt zu machen, um Kindern die Durchsetzung ihrer Rechte zu ermöglichen (Artikel 42 UN-Kinderrechtskonvention). Die Bundesregierung, die Bundesländer und verschiedene Verbände haben hierzu in der Vergangenheit eine Vielzahl von Initiativen ergriffen. Unter anderem ist der Konventionstext in Deutschland als Broschüre (auch in kindgerechter Form) und im Internet verfügbar (www.bmfsfj.de). Beispiele für Aktionen zur Bekanntmachung der Konvention sind die „Karawane für mehr Kinderfreundlichkeit“, die Kinderrechtewahlen, der Kinderrechtekoffer sowie Veranstaltungen rund um den Weltkindertag.

Im Dezember 2000 hat die Kultusministerkonferenz die „Empfehlung zur Förderung der Menschenrechtserziehung in der Schule“ neu gefasst. Menschenrechtserziehung gehört danach zum Kernbereich des Bildungs- und Erziehungsauftrags von Schule und ist in allen Landesverfassungen und Schulgesetzen als oberstes Bildungsziel festgelegt. Auf Anregung der Bundesregierung befasste sich der Schulausschuss der Ständigen Konferenz der Kultusministerinnen und -minister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland auch mit der UN-Kinderrechtskonvention. Der Schulausschuss erkennt die Bedeutung

der Konvention an und hat sich für eine geeignete Bekanntmachung ausgesprochen. Gleichzeitig weist er darauf hin, dass Inhalte und Ziele der Konvention bereits Eingang in den Unterricht und in eine Vielzahl von Schulbüchern gefunden haben.

Aus Sicht der Bundesregierung ist es wünschenswert, eine noch engere Verknüpfung der Menschen- und Kinderrechte im Unterricht herbeizuführen und jedem Kind Kenntnisse der UN-Kinderrechtskonvention zu vermitteln.

Exkurs:

Rechte der Kinder – Menschenrechte alter Menschen

Altersspezifische Bedürfnisse und Belange werden in der Menschenrechtsdebatte nicht nur bei Kindern berücksichtigt, sondern finden zunehmend auch Beachtung im Zusammenhang mit alten Menschen. Schon 1982 verabschiedeten die Vereinten Nationen in Wien den ersten Internationalen Aktionsplan zur Seniorenpolitik, auch Weltaltenplan genannt. Der Weltaltenplan war lange Zeit das UN-Grundsatzdokument für altenpolitische Fragen und hat maßgeblich die Entwicklung nationaler Politiken beeinflusst. Er orientierte sich an der individuellen Lebenssituation älterer Menschen, vernachlässigte aber deren gesellschaftliche Einbindung und entsprach in seinen demographischen Annahmen – insbesondere auch hinsichtlich der unerwartet raschen Zunahme des Anteils älterer Menschen an der Bevölkerung sehr vieler Entwicklungs- und Schwellenländer – am Ende des Jahrhunderts nicht mehr der Realität.

Auf der 2. UN-Weltkonferenz zu Fragen des Alterns in Madrid (8. bis 12. April 2002) wurde ein neuer Aktionsplan verabschiedet, der den ersten Weltaltenplan von 1982 ablöst (www.un.org/ageing/coverage/). Alterung anstelle von Wachstum der Bevölkerung als zentrale demographische Herausforderung des 21. Jahrhunderts, auf die alle Politikfelder reagieren müssen, ist eine der Kernaussagen des neuen Altenplans und der zugleich verabschiedeten Politischen Erklärung. Ein weiterer Schwerpunkt ist die besondere Situation der Entwicklungsländer, die den demographischen Wandel im Zeitraffer durchlaufen werden. Der Aktionsplan fordert u. a. die vollständige Umsetzung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten für alte Menschen. Menschenrechte und Grundfreiheiten sind Grundlage der vollen gesellschaftlichen Partizipation älterer Menschen.

ECE-Ministerkonferenz zu Fragen des Alterns, Berlin, 11. bis 13. September 2002

Der Aktionsplan von Madrid stellt den globalen Rahmen für die darin vorgesehene regionale Implementierung dar. Für den Bereich der UN-Wirtschaftskommission für Europa (ECE) soll vom 11. bis 13. September 2002 auf der in Berlin veranstalteten ECE-Ministerkonferenz zu Fragen des Alterns eine regionale Umsetzungsstrategie beschlossen werden. Diese soll die im überarbeiteten Weltaltenplan angesprochenen Prinzipien und globalen Empfehlungen weiter konkretisieren. Deutschland richtet die Konferenz als Gastgeber gemeinsam mit der ECE aus (www.mica2002.de).

A 3 Bekämpfung von Todesstrafe und Folter

Die Todesstrafe ist laut Artikel 102 des Grundgesetzes in der Bundesrepublik Deutschland und gemäß dem 6. Zusatzprotokoll zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) von 1983 auch von der weit überwiegenden Mehrheit der Europaratsstaaten abgeschafft. Nach Auffassung der Bundesregierung ist die Todesstrafe weder ethisch noch rechtspolitisch zu rechtfertigen. Sie versagt als abschreckendes Mittel der Verbrechensbekämpfung und ist bei einem Justizirrtum nicht mehr zu korrigieren. Die Abschaffung der Todesstrafe trägt dazu bei, die Achtung vor der unantastbaren Würde des Menschen und vor dem Recht auf Leben zu fördern. Die Bundesregierung setzt sich daher weltweit für die Ächtung und Abschaffung der Todesstrafe ein. Sie setzt sich ebenfalls weltweit für die Bekämpfung der Folter ein. Die erschreckend hohe Zahl von Folterungen weltweit zeigt mit aller Deutlichkeit, dass dieses Engagement notwendiger denn je ist. Obwohl Folter per se völkerrechtswidrig ist, muss mit allem Nachdruck auf eine wirksame weltweite Ächtung der Folter gedrängt werden.

3.1 Leitlinien der Europäischen Union gegenüber Drittstaaten

Mit den maßgeblich unter deutschem Einfluss entwickelten und am 29. Juni 1998 vom Ministerrat der Europäischen Union angenommenen Leitlinien für eine Unionspolitik gegenüber Drittstaaten betreffend die Todesstrafe sowie den am 9. April 2001 durch den Allgemeinen Rat der Europäischen Union verabschiedeten Leitlinien für die Politik der Europäischen Union gegenüber Drittstaaten betreffend Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe hat die Europäische Union effektive neue Instrumente zur Bekämpfung von Todesstrafe und Folter in aller Welt entwickelt. Die Leitlinien haben die Bekämpfung von Todesstrafe und Folter zu einem menschenrechtlichen Thema der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Union und damit zu einem zentralen Anliegen aller Partner der Europäischen Union gemacht. Das in den Leitlinien festgelegte gemeinsame Auftreten der Europäischen Union in den internationalen Menschenrechtsforen und im Dialog mit Drittstaaten gibt ihrem Einsatz gegen Todesstrafe und Folter Gewicht. Die Politik der Bundesregierung gegen die Todesstrafe kann in diesem Bereich nicht mehr isoliert von der EU-Politik beschrieben werden.

Leitlinien für eine Unionspolitik gegenüber Drittstaaten betreffend die Todesstrafe

Die Todesstrafe ist völkerrechtlich nicht verboten. Es gibt aber einen weltweiten Trend zur Abschaffung der Todesstrafe. Immer mehr Staaten unterzeichnen und ratifizieren die völkerrechtlichen Verträge, die sich gegen die Todesstrafe richten. So haben im Berichtszeitraum beispielsweise Malta und die Elfenbeinküste die Todesstrafe abgeschafft. Zehn weitere Staaten haben im gleichen Zeitraum das Zweite Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt

über bürgerliche und politische Rechte zur Abschaffung der Todesstrafe unterzeichnet bzw. ratifiziert (→ 3.2). Dennoch wurden im Jahr 2000 über 1 800 Exekutionen in 27 Staaten und in der ersten Jahreshälfte 2001 bereits über 1 000 Exekutionen in 18 Staaten ausgeführt (Angaben der italienischen Nichtregierungsorganisation Hands off Cain; www.handsoffcain.org). Noch immer wird die Todesstrafe in 72 Staaten vollstreckt. Besonders zahlreich sind die Hinrichtungen in China, wo auch wegen vergleichsweise geringfügiger Vergehen Todesurteile verhängt werden. Allein im Jahre 2000 wurden ca. 1 000 Exekutionen in diesem Land durchgeführt. Das Thema Todesstrafe war daher ein Schwerpunktthema während des Menschenrechtsdialogs zwischen der EU und China im Mai 2001 (→ Teil C).

Gemäß den Leitlinien gegenüber Drittstaaten werden Demarchen in Staaten durchgeführt, die an der Todesstrafe festhalten oder in denen eine rückschrittliche Politik hinsichtlich der Todesstrafe droht, beispielsweise wenn ein Moratorium für die Todesstrafe aufgehoben oder die Todesstrafe per Gesetz wiedereingeführt werden soll (zur Wiedereinführung in einigen Karibik-Staaten → Teil C). Gegenüber Staaten, in denen es weder ein De-jure- noch ein De-facto-Moratorium für die Todesstrafe gibt, setzt sich die Bundesregierung zusammen mit ihren Partnern dafür ein, dass ihre Anwendung zunehmend eingeschränkt und Mindeststandards im Verfahren beachtet werden. Sie demarchiert grundsätzlich in Einzelfällen, wenn die Todesstrafe unter Verletzung der in Artikel 6 Abs. 5 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte festgelegten Mindestnormen zur Anwendung kommen soll. Danach darf die Todesstrafe nur für schwerste Verbrechen verhängt werden. Sie darf nicht verhängt werden gegen schwangere Frauen und Personen, welche zum Tatzeitpunkt minderjährig waren. Nach den EU-Leitlinien erstreckt sich dieses Verhängungs- und Vollstreckungsverbot auch auf geisteskranke Personen.

Die EU wurde – teilweise mehrmals – im Rahmen eines Appells zur weltweiten Abschaffung der Todesstrafe oder wegen der Verhängung von Todesurteilen unter Verletzung von Mindestnormen unter anderem in folgenden Ländern vorstellig: Libanon, Malaysia, Japan, Sri Lanka, Guinea, Indonesien, Botsuana, Bangladesch, Pakistan, Philippinen, China, Demokratische Republik Kongo, Iran, USA, Palästinensische Autonomiegebiete. Besonders häufig hat die EU in den Vereinigten Staaten von Amerika demarchiert: im Berichtszeitraum in über 25 Fällen, sowohl auf Ebene der Bundesstaaten als auch auf nationaler Ebene. Der französische Staatspräsident Chirac hat sich in seiner Eigenschaft als Präsident der Europäischen Union im Dezember 2000 schriftlich an Präsident Clinton wegen der Aufhebung des Moratoriums bei der Vollstreckung der Todesstrafe auf nationaler Ebene gewandt und die grundsätzlich ablehnende Haltung der EU gegenüber der Todesstrafe in Erinnerung gerufen. Auch Bundespräsident Rau intervenierte mehrfach persönlich bei drohenden Vollstreckungen.

Am 10. Mai und 15. Juni 2001 wurde zudem im US-Außenministerium anlässlich der Hinrichtungen von Timothy McVeigh und Juan Raul Garza demarchiert, mit denen das seit 1963 bestehende De-facto-Moratorium hinsichtlich der Vollstreckung der Todesstrafe auf nationaler Ebene aufgehoben worden war. Bei dieser Gelegenheit wurde die amerikanische Regierung eindringlich gebeten, das Moratorium weiter zu beachten. Ausgangspunkt für die Demarchen waren meist Einzelfälle, in denen Todesurteile gegen Personen, die bei der Tat minderjährig waren, bzw. gegen geistig behinderte Täter vollstreckt werden sollten. Der Deutsche Bundestag hat das Bemühen der Bundesregierung um Abschaffung der Todesstrafe in den USA in seiner Entschließung vom 7. Dezember 2000 (Bundestagsdrucksache 14/4800) einstimmig und nachdrücklich unterstützt.

Die EU nutzt darüber hinaus die Möglichkeit, sich direkt an amerikanische Gerichte zu wenden, um auf die Verletzung völkerrechtlicher Normen bei der Anwendung der Todesstrafe hinzuweisen. Mit einem „amicus curiae brief“ (siehe Kasten) legte die EU im Fall des geistig behinderten Ernest McCarver gegenüber dem Obersten Gerichtshof der Vereinigten Staaten ihre Rechtsauffassung dar, dass die Hinrichtung eines geistig Behinderten gegen völkerrechtlich gültige Normen verstößt. Die EU hat dieses Rechtsinstrument hier zum ersten Mal eingesetzt, um ihrer ablehnenden Haltung gegenüber der Todesstrafe auch vor den obersten amerikanischen Gerichten Geltung zu verschaffen.

Das „Amicus Curiae“-Verfahren

Die Amicus Curiae-Intervention ist ein im US-amerikanischen Rechtskreis bekanntes Instrument, mit dem ein am Rechtsstreit nicht beteiligter Dritter („amicus curiae“ = „Freund des Gerichts“) dem Gericht seine Tatsachenkenntnisse in Form eines Schriftsatzes („brief“) zur Verfügung stellen oder auf bestimmte rechtliche Gesichtspunkte hinweisen kann. In der Vergangenheit sind ausländische Staaten vor allem dann als amici curiae in den USA aufgetreten, wenn eine Beeinträchtigung der Souveränitätsinteressen des ausländischen Staates drohte, z. B. im Zusammenhang mit extraterritorialen Auswirkungen des amerikanischem Kartellrechts. Die Ausdehnung auf Strafverfahren, in denen Todesurteile drohen, ist insofern ein Novum. Dem zuständigen Gericht kann der „brief“ eine wertvolle Entscheidungshilfe sein, der die Aufmerksamkeit auf bisher verkannte Sachverhalte oder Rechtslagen lenkt. Insbesondere im Falle des Auftretens ausländischer Staaten als amici curiae kommt den „briefs“ vergleichsweise hohes Gewicht zu.

Leitlinien für die Politik der Europäischen Union gegenüber Drittländern betreffend Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe

Während die Todesstrafe bislang nicht generell völkerrechtswidrig ist und die Todesstrafen-Leitlinien nur an bestimmte exzessive Fälle der Verhängung und Voll-

streckung der Todesstrafe (insbesondere gegenüber Jugendlichen und geistig Behinderten) anknüpfen, ist die Anwendung oder Androhung von Folter per se völkerrechtswidrig (Artikel 5 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, Artikel 7 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte). Mit dem Inkrafttreten des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (26.06.1987; für die Bundesrepublik Deutschland 31. Oktober 1990) wurde ein differenziertes Regelwerk geschaffen, das bis Ende Januar 2002 allerdings erst von 128 Staaten, darunter allen EU-Mitgliedstaaten, ratifiziert war. Das Anti-Folter-Übereinkommen ist damit das UN-Menschenrechtsübereinkommen mit dem niedrigsten Ratifikationsstand (zum aktuellen Ratifikationsstatus der UN-Menschenrechtsinstrumenten → B 1.2 bzw. www.unhchr.ch). Es bleibt deshalb eine vordringliche Aufgabe der deutschen und europäischen Menschenrechtspolitik, bei Staaten, die die Konvention noch nicht ratifiziert haben, darauf hinzuwirken, dass dies mit Priorität geschieht und die Bestimmungen der Konvention umfassend eingehalten werden.

Auch in regionalen Dokumenten zum Schutz der Menschenrechte ist das Verbot der Folter festgeschrieben, auf europäischer Ebene primär im Europäischen Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe. Das Verbot der Folter in diesen Übereinkommen gilt auch in einer Situation des Notstands und ist somit auch in Ausnahmesituationen nicht abdingbar („Derogationsverbot“ gemäß Artikel 15 Abs. 2 i. V. m. Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention, s. auch z. B. Artikel 4 Abs. 2 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte). Nach allgemeiner Auffassung ist es im Übrigen zwingendes Völkergewohnheitsrecht. Das Völkerrecht erlaubt keinerlei Ausnahmen.

Trotz des völkerrechtlichen Verbots der Folter ist sie in zahlreichen Ländern weiterhin ein endemisches Problem. Die Bundesregierung hat daher gemeinsam mit den Partnern in der Europäischen Union für eine Stärkung der internationalen Mechanismen zur Bekämpfung der Folter, darunter für möglichst zahlreiche Beitritte zur UN-Anti-Folter-Konvention geworben. Darüber hinaus hat sie mit den EU-Partnern Leitlinien für die Politik der Europäischen Union gegenüber Drittländern betreffend Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe formuliert, die am 9. April 2001 durch den Allgemeinen Rat verabschiedet wurden. Mit diesen Leitlinien haben die EU-Staaten ihr Engagement bekräftigt, ihre Bemühungen um die weltweite Abschaffung der Folter weiter zu verstärken.

Die Leitlinien gegen Folter betreffen die Politik der EU gegenüber Drittländern. Insbesondere wollen die EU-Staaten bei ihrem Vorgehen gegen Folter Drittländer auffordern, Maßnahmen zum wirksamen Verbot und zur Ächtung von Folter und Misshandlung zu treffen. Die Frage der Folter und Misshandlung ist regelmäßig in den politischen Dialog zwischen der EU und Drittländern sowie regionalen Organisationen einbezogen. Ferner können Demarchen und öffentliche Erklärungen abgegeben werden, um Drittländer aufzufordern, wirksam gegen Folter und Misshandlung vorzugehen. Dies gilt auch für dokumentierte Einzelfälle. Die Leitlinien weisen jedoch auch ausdrücklich darauf hin, dass zum Instrumentarium der EU nicht nur „kritische“ Maßnahmen (politischer Dialog, Demarchen) gehören, sondern auch Fördermaßnahmen zur Bekämpfung und zur Prävention von Folter, insbesondere im Rahmen der Entwicklungspolitischen Zusammenarbeit. Die Leitlinien tragen zu einer kohärenten Politik der EU gegen Folter bei. Sie werden künftig eine ähnliche Rolle einnehmen wie die Leitlinien gegen die Todesstrafe (Text der EU-Leitlinien betreffend die Folter unter www.auswaertiges-amt.de).

3.2 Initiativen im Rahmen der Vereinten Nationen

Todesstrafe

Der Weg zur internationalen Ächtung der Todesstrafe erfordert das kontinuierliche Engagement der Bundesregierung. Ein wichtiges Instrument dazu ist die Resolution gegen die Todesstrafe, die von der Europäischen Union in der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen (MRK) eingebracht wird (im Jahre 2001: Res. 2001/68, www.unhchr.ch). Unter der deutschen Ratspräsidentschaft war es 1999 erstmals gelungen, die absolute Mehrheit der 53 Mitglieder der MRK für diese Resolution zu gewinnen. An diesen Erfolg konnte auch in den Jahren 2000 und 2001 angeknüpft werden: Mit jeweils 27 von 53 Stimmen konnte wieder die absolute Mehrheit mobilisiert werden. Dies ist umso bemerkenswerter, als die Resolution im Sinne der Ablehnung der Todesstrafe inhaltlich verschärft wurde. Allerdings stieg auch die Zahl der Neinstimmen von 13 (2000) auf 18 (2001).

Neben dem Aufruf zur Einhaltung der in völkerrechtlichen Verträgen und Resolutionen enthaltenen Bestimmungen zur Todesstrafe und zur Aussetzung der Vollstreckung von Todesurteilen fordert die Resolution dazu auf, Personen nicht an Staaten auszuliefern, in denen ihnen die Todesstrafe droht; vor der Hinrichtung eines Menschen die Ergebnisse sowohl nationaler als auch internationaler Verfahren abzuwarten und die konsularischen Rechte ausländischer Bürger zu berücksichtigen. Ferner fordert sie alle Staaten, welche die Todesstrafe vollstrecken, auf, Mindestnormen einzuhalten und insbesondere keine Todesurteile an schwangeren Frauen, Minderjährigen und Geisteskranken zu vollstrecken. Der Generalsekretär der Vereinten Nationen wird zudem gebeten, der MRK darüber zu berichten, in welchem Umfang weltweit der Forderung nachgekommen wird, keine Personen hinrichten zu lassen, die zum Tatzeitpunkt minderjährig waren.

Ziel der Bundesregierung bleibt es, nicht allein in der MRK, sondern auch in der Generalversammlung der Vereinten Nationen eine Resolutionen zum Thema Todesstrafe zu verabschieden. Nach den Erfahrungen im Jahre 1999, als ein Resolutionsentwurf wieder zurückgezogen werden musste, um Änderungsanträge abzuwehren, die den Inhalt der Resolution in nicht mehr vertretbarer Weise zu entstellen drohten, wurde jedoch in den darauffolgen-

den beiden Generalversammlungen nach Abstimmung mit den EU-Partnern auf eine entsprechende Initiative verzichtet. Die steigende Zahl der Ablehnungen der Resolution gegen die Todesstrafe in der MRK zeigt, dass noch große Anstrengungen unternommen werden müssen, bevor eine ähnliche Resolution mit Aussicht auf Erfolg in die Generalversammlung der Vereinten Nationen eingebracht werden kann.

Ein zentrales Instrument im Kampf gegen die Todesstrafe im Rahmen der Vereinten Nationen ist das Zweite Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte zur Abschaffung der Todesstrafe aus dem Jahre 1989. Dieses Zweite Fakultativprotokoll sieht vor, dass jeder Vertragsstaat alle erforderlichen Maßnahmen ergreift, um die Todesstrafe in seinem Hoheitsbereich abzuschaffen. Die Herausforderung für die deutsche Menschenrechtspolitik besteht darin, dazu beizutragen, dass möglichst zahlreiche Staaten dieses Zusatzprotokoll unterzeichnen und ratifizieren. Im Berichtszeitraum sind Kap Verde, Monaco, Turkmenistan und die Bundesrepublik Jugoslawien dem Zweiten Fakultativprotokoll beigetreten. Im gleichen Zeitraum haben Bosnien und Herzegowina, Chile, Guinea-Bissau, Litauen, Polen und Sao Tome und Prinzipe das Zweite Fakultativprotokoll unterzeichnet. Damit waren bis zum 8. Februar 2002 46 Staaten dem Übereinkommen beigetreten.

Folter

Große Anstrengungen bleiben auch bei der Bekämpfung der Folter notwendig. Trotz aller Bemühungen um eine weltweite Ächtung der Folter ist die Zahl von Folterungen noch immer erschreckend. Mehrere zehntausend Fälle von Folterungen werden jedes Jahr bekannt, die tatsächliche Zahl liegt wegen der hohen Dunkelziffer weit höher. Besonders Kinder, Jugendliche und Frauen wurden in den vergangenen Jahren immer häufiger Opfer von Folterungen und leiden unter den langfristigen körperlichen und seelischen Verletzungen. Die Bundesregierung engagiert sich daher im Rahmen der Vereinten Nationen im Kampf gegen Folter und Misshandlung. In der MRK wie auch in der UN-Generalversammlung bringt die Bundesregierung zusammen mit den EU-Partnern die von Dänemark initiierte Resolution gegen Folter mit ein (Res. 2001/62, A/RES/56/143). Mit der erstmaligen Aufforderung zum Verbot des Einsatzes, der Produktion und des Handels von Folterwerkzeugen wurde bei der 57. MRK im April 2001 mit deutscher Unterstützung ein weiterer Akzent in dieser Resolution gesetzt. Sie konnte nach zähen Verhandlungen mit der Zustimmung aller MRK-Mitglieder im Konsens verabschiedet werden.

Erklärungen der Bundesregierung nach Artikel 21 und 22 des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe betreffend die Staatenbeschwerde und die Individualbeschwerde

Die Bundesregierung hat am 19. Oktober 2001 Erklärungen nach Artikel 21 und 22 des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Folter zur Einführung der Staatenbeschwerde und der Individualbeschwerde abgegeben. Mit der Abgabe dieser Erklärung erkennt die Bundesregierung die Kompetenz des Ausschusses gegen Folter an, aktiv zu werden, wenn eine Staatenbeschwerde oder eine Individualbeschwerde wegen einer angeblichen Verletzung des Übereinkommens gegen Folter gegen Deutschland erhoben wird. Sollte künftig ein Vertragsstaat der Auffassung sein, dass Deutschland seinen Verpflichtungen aus dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter nicht nachkommt, so besteht nunmehr die Möglichkeit, den Ausschuss gegen Folter mit dieser Beschwerde zu befassen (Staatenbeschwerde). Dies gilt künftig auch für den Fall, wenn einzelne Personen geltend machen sollten, Opfer einer Verletzung dieses Übereinkommens durch Deutschland geworden zu sein (Individualbeschwerde). Mit der Abgabe dieser Erklärungen ist die Bundesregierung einer aus dem In- und Ausland erhobenen Forderung nachgekommen. Gleichzeitig hat sie damit einen Beitrag geleistet, die Wirkungskraft des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Folter zu stärken.

Seit Beginn der 90er-Jahre wird ein Zusatz- (Fakultativ-) Protokoll zum UN-Übereinkommen gegen Folter verhandelt (→ B 1.2.3), das dem Anti-Folter-Ausschuss der Vereinten Nationen die Möglichkeit geben soll, die Verhältnisse in Gewahrsamseinrichtungen der Vertragsstaaten zu überprüfen (Haftanstalten, psychiatrische Anstalten, Einrichtungen zur Abschiebung auf Flughäfen, militärische Gewahrsamseinrichtungen usw.; ein entsprechendes Schutzinstrument besteht für den Bereich des Europarats, → A 3.3.). Die Verhandlungen zu diesem Zusatzprotokoll gestalten sich schwierig, weil viele Staaten Beeinträchtigungen ihrer Hoheitsrechte fürchten. Mit aktiver deutscher Unterstützung konnte in einer Verhandlungsrunde im Jahre 2001 ein EU-Text als eine Grundlage für das Zusatzprotokoll vorgelegt werden. Bei der Fortsetzung der Verhandlungen im Januar 2002 wurde schließlich ein Kompromisstext erarbeitet, der ein Zusammenwirken obligatorischer internationaler und nationaler Überprüfungsmechanismen vorsieht. Das Zusatzprotokoll wurde von der 58. Menschenrechtskommission angenommen (→ B 2.3.1) und dem ECOSOC zur Indossierung überwiesen.

3.3 Maßnahmen des Europarats

Bekämpfung der Todesstrafe

Das am 1. März 1985 in Kraft getretene Protokoll Nr. 6 zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) ist das erste völkerrechtlich verbindliche Instrument, das die Abschaffung der Todesstrafe zur gesetzlichen Verpflichtung für die Vertragsparteien macht. Diese Verpflichtung ist allerdings bislang auf Friedenszeiten beschränkt (s. u.).

Protokoll Nr. 6 (ETS Nr. 114, www.conventions.coe.int) ist mittlerweile von 39 der zurzeit 43 (Stand: 31. März 2002) Mitgliedstaaten des Europarates ratifiziert und von

drei weiteren gezeichnet worden (Armenien, Aserbeidschan, Russische Föderation). Sowohl diese drei Staaten als auch der einzige Mitgliedstaat des Europarates, der Protokoll Nr. 6 bislang nicht gezeichnet hat, die Türkei, haben Moratorien über den Vollzug der Todesstrafe in ihren Ländern verhängt, um somit dem Acquis des Europarates zu entsprechen. Damit hat der Europarat entscheidenden Anteil daran, dass Europa bald der erste Kontinent sein könnte, in dem die Abschaffung der Todesstrafe in allen Ländern zumindest de facto verwirklicht sein wird.

Die Zielsetzung des Europarates reicht aber weiter, wie jüngere Initiativen seiner Organe verdeutlichen: Das Komitee der Ministerbeauftragten des Europarates hat auf seiner Sitzung vom 21. Februar 2002 im Konsens den Text des Protokolls Nr. 13 zur EMRK angenommen (→ B 1.1.4). Dieses Protokoll ist auf der Sitzung des Ministerkomitees des Europarates (110. Sitzung in Vilnius am 2./3. Mai 2002) zur Zeichnung aufgelegt und dort von bereits 36 Staaten gezeichnet worden. Die Bedeutung des 13. Protokolls liegt darin, dass die bislang noch in Protokoll Nr. 6 enthaltene Ausnahme vom Verbot der Todesstrafe (Beibehaltung der Todesstrafe in Kriegszeiten oder bei unmittelbarer Kriegsgefahr) gestrichen wird. Daraus folgt das vollständige Verbot der Todesstrafe. Die Bundesregierung beabsichtigt, die Zeichnung von Protokoll Nr. 13 unmittelbar bei Auflegung vorzunehmen.

Außerdem bemüht sich die Parlamentarische Versammlung im Europarat (→ B 2.1.6) im Dialog mit den Beobachterstaaten Japan und Vereinigte Staaten von Amerika, einen Beitrag des Europarates zur Abschaffung der Todesstrafe auch in diesen beiden Staaten zu leisten.

Bekämpfung von Folter

Das Europäische Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe vom 26. November 1987 (ETS-Nr. 126, BGBl. 1989 II S. 946) hat einen Ausschuss unabhängiger Sachverständiger geschaffen (Ausschuss zur Verhütung von Folter, Committee for the Prevention of Torture, CPT), der in den Vertragsstaaten die Menschenrechtslage von Personen überprüft, denen die Freiheit entzogen ist. Seine Besuche in Haftanstalten, psychiatrischen Anstalten und Gewahrsamseinrichtungen für Personen, die abgeschoben werden sollen, setzen die umfangreiche Mitwirkung der Vertragsstaaten voraus.

Der Ausschuss verfasst über diese Besuche Berichte mit konkreten Empfehlungen und Verbesserungsvorschlägen mit dem Ziel, den Schutz der inhaftierten Personen vor Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe zu verstärken. Die Vorschläge beziehen sich z. B. auf das Verhalten der Polizei und des Vollzugs- oder Pflegepersonals sowie auf die räumliche Gestaltung der besuchten Einrichtung. Der besuchte Staat erhält Gelegenheit zur Stellungnahme. Eine Veröffentlichung des vom Anti-Folter-Ausschuss erstellten Berichts erfolgt nur mit Zustimmung des betroffenen Staates. In Fällen mangelnder Kooperation durch den besuchten Staat kann der Ausschuss eine so genannte Öffentliche Erklärung hierüber abgeben. Dieses Mittel ist bisher drei mal angewandt worden (zuletzt im Jahr 2001 gegenüber Russland). Die über Deutschland in diesem Zusammenhang bislang erstellten Berichte und Stellungnahmen sind unter www.bmj.bund.de im Internet abzurufen (auch → Teil A, „Brennpunkt: Rassismus“, → B 2.1.3 und → B 3.1.1).

Protokoll Nr. 1 zum Europäischen Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe

Dieses am 1. März 2002 in Kraft getretene Protokoll wird das für die Folterbekämpfung wegweisende Übereinkommen des Europarats zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe für die Zeichnung auch durch Nichtmitgliedstaaten des Europarates öffnen. Deutschland hat Protokoll Nr. 1 als Erstunterzeichner bei Auflegung am 4. November 1993 gezeichnet und mit Wirkung zum 13. Dezember 1996 ratifiziert. Es ist inzwischen von allen Vertragsstaaten des Anti-Folter-Übereinkommens des Europarats ratifiziert worden und konnte damit am 1. März 2002 in Kraft treten. Die Bundesregierung sieht in der Öffnung des Anti-Folter-Übereinkommens eine wichtige Möglichkeit, vor allem auch diejenigen Teilnehmerstaaten der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), die nicht zugleich Mitgliedstaaten des Europarates sind, an den Europarats-Acquis in der Folterbekämpfung heranzuführen. Sie hat sich dementsprechend innerhalb der OSZE auch in der EU-Ratsarbeitsgruppe für die OSZE (COSCE) für eine Zeichnung der Konvention durch alle Teilnehmerstaaten der OSZE eingesetzt.

3.4 Unterstützung von Folteropfern

Im Rahmen der Beratung und Betreuung von Flüchtlingen fördert die Bundesregierung seit Jahren vier psychosoziale Zentren zur Betreuung und Behandlung von Menschen, die Opfer von Folter und Menschenrechtsverletzungen geworden sind. Die Zentren arbeiten im Bereich der spezialisierten gesundheitlichen und psychosozialen Versorgung von Flüchtlingen und Folteropfern. Sie gewähren Hilfe ohne Einschränkungen hinsichtlich Geschlecht, Rasse, Religion oder politischem Bekenntnis. Bundesmittel erhalten das Behandlungszentrum für Folteropfer in Berlin (Deutsches Rotes Kreuz), das Psychosoziale Zentrum für Flüchtlinge in Köln (Caritasverband), das Psychosoziale Zentrum für Flüchtlinge und Opfer organisierter Gewalt in Frankfurt und das Psychosoziale Zentrum für Flüchtlinge in Düsseldorf (beide Diakonisches Werk). Die Förderung in Gesamthöhe von jährlich ca. 760 000 Euro beinhaltet zum größten Teil Personalkosten für das in diesen Zentren arbeitende Fachpersonal.

Zu den behandelten und betreuten Menschen gehören vor allem Opfer staatlicher Gewalt und Folter (dazu zählen auch die Opfer des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR), ferner die Opfer von in Deutschland ausgeübter rassistisch motivierter Gewalt sowie schwer trau-

matisierte Flüchtlinge aus Kriegsgebieten (→ A 4.2). Die ratsuchenden Flüchtlinge sind ungefähr je zur Hälfte Männer und Frauen. Zu einer Therapie kommt es bei ca. 1 500 Flüchtlingen im Jahr, größtenteils bei Frauen. Die therapeutische Arbeit mit Jugendlichen und unbegleiteten Flüchtlingen nimmt einen besonderen Stellenwert ein, da diese oft ihre wichtigsten Bezugspersonen, die Familie, verloren haben.

2001 begann außerdem das von der Bundesregierung geförderte Projekt „Erstellung eines frauenspezifischen, multidisziplinären Traumatherapiekonzeptes für Fachfrauen, die mit kriegstraumatisierten Frauen und Mädchen arbeiten“. Ziel dieses Projektes ist es, ein interdisziplinäres, frauenspezifisches Konzept zur Traumabehandlung von Frauen und Mädchen in und aus Kriegs- und Krisengebieten zu entwickeln, die auch Opfer von Folter waren. Zielgruppe sind Fachfrauen, die mit dem o. g. Personenkreis in Deutschland arbeiten.

Die Bundesregierung unterstützt darüber hinaus den Freiwilligen Folteropferfonds der Vereinten Nationen mit jährlich ca. 125 000 Euro. Die aus diesen Fonds ausgezahlten Mittel kommen auch der Arbeit deutscher Behandlungszentren für Folteropfer zugute.

Exkurs: Zivilgesellschaftliche Kampagnen zur Bekämpfung von Folter und Todesstrafe

Der Einsatz für die weltweite Ächtung von Todesstrafe und Folter mobilisiert in großem Umfang zivilgesellschaftliche Kräfte. Zahlreiche Nichtregierungsorganisationen führen gezielte Kampagnen in Einzelfällen durch oder begleiten die allgemeinen Bemühungen um eine Verbesserung des Schutzes vor Todesstrafe und Folter, z. B. in den Gremien der Vereinten Nationen. Auch wenden sich Nichtregierungsorganisationen häufig an die Bundesregierung und fordern sie auf, sich in einzelnen Fällen oder in allgemeiner Form gegenüber Drittstaaten gegen die Vollstreckung der Todesstrafe oder die Ausübung von Folter einzusetzen.

Die Bundesregierung begrüßt diese Initiativen, die häufig parallel zu politischen Maßnahmen wie etwa EU-Demarchen verlaufen, als wichtiges Instrument im Kampf gegen Todesstrafe und Folter. Sie schärfen die Sensibilität der internationalen Öffentlichkeit für die Notwendigkeit der konsequenten Bekämpfung von Todesstrafe und Folter und erzeugen eine öffentliche Aufmerksamkeit, die in vielen Fällen zur Aussetzung geplanter Vollstreckungen oder zum Einstellen von Foltermaßnahmen geführt hat.

Die Bundesregierung weiß sich darüber hinaus auch in konkreten Sachfragen mit Zielsetzungen von Nichtregierungsorganisationen einig: Im Rahmen der dritten weltweiten Kampagne gegen Folter wandte sich amnesty international (www.amnesty.de) an die Staaten der Welt und forderte sie auf, die völkerrechtlichen Verpflichtungen zur Verhütung von Folter auf internationaler wie innerstaatlicher Ebene umzusetzen und ihr Engagement zur Abschaffung und weltweiten Ächtung der Folter zu verstärken. Außerdem forderte amnesty international im innerstaatlichen Bereich verstärkte Anstrengungen zur Einbeziehung der Menschenrechte in die Ausbildung für Staatsbedienstete sowie die Verhinderung ausländerfeindlicher Übergriffe durch die Staatsgewalt.

Die Kampagne erleichterte die Verwirklichung bereits eingeleiteter politischer Bemühungen der Bundesregierung zur Verbesserung des Menschenrechtsschutzes. Die Kampagne von amnesty international hat die internationale Sensibilität für notwendige Initiativen erhöht und damit die Durchsetzungsmöglichkeiten auch für die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung erweitert.

A 4 Flüchtlinge und Binnenvertriebene

Der Schutz von Flüchtlingen, Binnenvertriebenen und ähnlichen Personengruppen ist mehr denn je eine vordringliche Aufgabe der Menschenrechtspolitik und der humanitären Hilfe. Die Zahl der Flüchtlinge weltweit betrug laut Büro des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) am 1. Janaur 2001 ca.12,15 Millionen Personen (Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention). Dazu kamen über 7,2 Millionen Binnenvertriebene bzw. Personen aus verwandten Kategorien (www.unhcr.de).

Dass die Bundesregierung in der Frage des Flüchtlingsschutzes eine wichtige Aufgabe ihrer Politik im Bereich Menschenrechte und humanitäre Hilfe sieht, zeigt sich nicht nur in der hohen Zahl der in der Bundesrepublik aufgenommenen Flüchtlinge, sondern auch in ihrem Engagement in anderen Ländern, einerseits für die Versorgung der Flüchtlinge, andererseits aber auch für die Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung in Krisengebieten, um dem Entstehen von Fluchtbewegungen vorzubeugen. Beispielhaft sei hier ihr humanitäres und politisches Engagement in Afghanistan genannt:

Deutschland hatte im Jahr 2001 den Vorsitz der Afghanistan Support Group (ASG), des Koordinierungsgremiums der wichtigsten Geber für Afghanistan (→ C, Brennpunkt Afghanistan). Unter deutscher Leitung fanden auf hoher Beamtenebene Treffen der ASG in Islamabad (Juni) und Berlin (September und Dezember, eröffnet durch Bundesminister Fischer) statt, ergänzt durch ein Flüchtlingsforum in Genf im Oktober 2001, auf denen von der internationalen Gemeinschaft über 350 Mio. Euro an humanitärer Hilfe für Afghanistan zugesagt wurden. Die Bundesregierung hat im Jahr 2001 Finanzmittel im Umfang von über 50 Mio. Euro für Afghanistan und afghanische Flüchtlinge zugesagt bzw. ausgezahlt.

Außerdem setzt sich die Bundesregierung im Rahmen internationaler Organisationen und Foren (Generalversammlung und Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen, den Gremien der Europäischen Union sowie dem Exekutivkomitee des UNHCR und dem Europarat) für den Ausbau des Flüchtlingsschutzes ein. Dies betrifft neben den praktischen Hilfebemühungen auch die normative Ebene.

Grundsätzlich gilt: Wirksame Flüchtlingspolitik muss auch bei der Bekämpfung der Fluchtursachen ansetzen. Hier kommt der Menschenrechtspolitik, der Entwicklungspolitik, der Außenwirtschaftspolitik, Krisenfrüherkennung und -prävention eine zentrale Rolle zu. Bei Flüchtlingskrisen steht das Bemühen um rasche Unterstützung und v. a. wirksame Koordinierung der Hilfsbemühungen im Vordergrund. Der regionalen Aufnahme von Flüchtlingen ist vor anderen Lösungen dann der Vorzug zu geben, wenn ihr keine flüchtlingsrechtlichen oder gar sicherheitspolitischen Bedenken entgegenstehen. Sollte eine Aufnahme außerhalb der Ursprungsregion nötig sein, tritt Deutschland für eine solidarische und abgestimmte Aufnahmepolitik unter den Aufnahmestaaten ein. Der Harmonisierung der Asyl- und Flüchtlingspolitik im europäischen Rahmen kommt hierbei besondere Bedeutung zu. Im Verhältnis zu Drittstaaten tritt Deutschland mit seinen europäischen Partnern für eine universelle Ratifizierung des Abkommens über die Rechtstellung der Flüchtlinge von 1951 (Genfer Flüchtlingskonvention – GFK) und des Protokolls von 1967 zu diesem Abkommen ein. Staaten, die die grundlegenden Instrumente nicht gezeichnet haben, entziehen sich der Verpflichtung zu internationaler Solidarität und machen sich im schlimmsten Fall Menschenrechtsverletzungen schuldig.

4.1 Internationaler Flüchtlingsschutz

Der 28. Juli 2001 war der 50. Jahrestag der Unterzeichnung der Genfer Konvention. Die wohl bedeutsamste Initiative aus diesem Anlass waren die bis Mitte 2002 dauernden Globalen Konsultationen über Internationalen Schutz des UN-Hochkommissars für Flüchtlinge (UNHCR).

Globale Konsultationen über Internationalen Schutz

Die Globalen Konsultationen befassen sich mit der Erörterung von Anwendungsbereich und Inhalt des Schutzbegriffs. Grundlage sind die GFK sowie das Protokoll von 1967. Die Implementierung der Grundsätze von Konvention und Protokoll soll verstärkt werden. Außerdem befassen sie sich mit Fragen, die nicht oder nicht ausreichend von der Konvention erfasst werden. UNHCR hofft, dass der Konsultationsprozess, bei gleichzeitiger Bekräftigung der Prinzipien der GFK, zu neuen Lösungsansätzen, Instrumenten und Handlungsanleitungen führt. Ziele sind u. a.:

- Weiterentwicklung des Völkerrechts im Bereich Flüchtlingsschutz;
- Vereinheitlichung internationaler Standards;
- Erzielung größerer Konsistenz und Komplementarität von Menschenrechtsinstrumenten und GFK;
- Effektivere Implementierung des internationalen Flüchtlingsregimes;
- Verstärkung internationaler Zusammenarbeit, gerechtere Teilung von Lasten und Verantwortlichkeiten.

Ergebnis soll eine konsolidierte „Agenda for Protection“ sein. Im Rahmen der Globalen Konsulstationen wird in drei so genannten „Gleisen“ verhandelt:

- Im Rahmen eines Ministertreffens („1. Gleis“) in Genf am 12./13. Dezember 2001 wurde eine Erklärung angenommen, die die Verpflichtung der Signatarstaaten auf die Ziele der GFK und seines Protokolls von 1967 bestätigt, die Rücknahme von Vorbehalten fordert sowie weitere Staaten zur Zeichnung der GFK auffordert (Dokument EC/GC/01/Track 1/PS/04, www.unhcr.ch).
- Im Rahmen der Veranstaltungen zum „2. Gleis“ beraten Rechtsexperten (Rechtswissenschaftler, Regierungs- und NRO-Vertreter) über die aktuelle Bedeutung der Konvention und identifizieren rechtliche Entwicklungen und Trends zu Themen wie „non-refoulement“ (Nichtabweisung), „cessation“ (Beendigung des Schutzes), Familienzusammenführung, geschlechtsspezifische Verfolgung, illegale Einreise, interne Flucht-Alternative u. a. m. Die Ergebnisberichte enthalten u. a. Empfehlungen für die Mitgliedstaaten und dienen der Information der Entscheidungsträger. Sie fließen zudem in die UNHCR-Richtlinien zum internationalen Schutz ein.
- Das „3. Gleis“ behandelt Fragen, die von der Konvention gar nicht erfasst oder nur unzureichend abgedeckt werden. Sie werden im Rahmen einer Runde außerordentlicher Exekutivkomiteesitzungen in Genf erörtert. Ziel ist die Förderung der Zusammenarbeit der Staaten beim Umgang mit neuen Problemen im Bereich des internationalen Schutzes. UNHCR hofft, bei einigen Themen Konsens erzielen zu können, der Grundlage für Empfehlungen und möglicherweise Richtlinien sein kann. Die Themen sind:
  - Flüchtlingsschutz in Massenfluchtsituationen (8./9. März 2001);
  - Flüchtlingsschutz im Kontext individueller Asyl-Verfahren (28./29. Juni und 27./28. September 2001);
  - Suche nach dauerhaften Lösungsansätzen, Schutz von Frauen und Kindern (23./24. Mai 2002).

Die Bundesregierung begrüßt die Globalen Konsultationen als einen Prozess der Vergewisserung der Inhalte und des Schutzumfanges der Genfer Flüchtlingskonvention, der angesichts der seit 1951 wesentlich veränderten Weltsituation und völlig neuartigen Flüchtlingssituationen in einzelnen Bereichen dringend notwendig ist. Er erfordert einen hohen Willen zum Konsens aller Beteiligten. Darauf hinzuwirken und der praktischen Umsetzung in der Realität Geltung zu verschaffen, bleibt Ziel und Aufgabe der Bundesregierung.

Harmonisierungsmaßnahmen im Bereich des Asylrechts in der Europäischen Union

Der Prozess der Globalen Konsultationen ergänzt die parallel verlaufenden Harmonisierungsbemühungen im Bereich des Asylrechts innerhalb der EU auf der Grundlage der Vorgaben des Amsterdamer Vertrages und der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Tampere (15./16. Oktober 1999, Ratsdokument SN 200/99). Ziel ist der Aufbau eines gemeinsamen europäischen Asylsystems, „das sich auf die uneingeschränkte und allumfassende Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention stützt, wodurch sichergestellt wird, dass niemand dorthin zurückgeschickt wird, wo er Verfolgung ausgesetzt ist“ [Ziffer 13]. Die Kommission hat bereits die Entwürfe für entsprechende Rechtsakte zur Umsetzung der Vorgaben vorgelegt. Sie werden zurzeit in den zuständigen Gremien beraten oder sind bereits – wie die Richtlinie über den vorübergehenden Schutz in Massenfluchtsituationen – verabschiedet.

Es geht hierbei vor allem um die Schaffung EU-einheitlicher Rechtsvorschriften zum Begriff und Inhalt des Flüchtlingsstatus, zum Asylverfahren, zur Bestimmung des für die Prüfung des Asylantrages zuständigen EU-Mitgliedstaates (Nachfolgeinstrument des Dubliner Übereinkommens) und zu den Aufnahmebedingungen für Asylbewerber. Der Europäische Rat von Laeken (14./15. Dezember 2001) hat sich verpflichtet, auf der Grundlage der Schlussfolgerungen von Tampere innerhalb kürzester Zeit eine gemeinsame Asyl- und Einwanderungspolitik zu beschließen. Obwohl schon einiges erreicht worden sei, müsse ein neues Konzept entwickelt werden, das eine Politik der Steuerung der Wanderungsbewegungen, ein Europäisches System zum Austausch von Informationen über Asyl, Migration und Herkunftsländer, gemeinsame Rechtsvorschriften sowie Programme zur Bekämpfung von Diskriminierung und Rassismus voraussetze. Bis zum 30. Apirl 2002 soll die Kommission geänderte Vorschläge zu den Asylverfahren und der Familienzusammenführung vorlegen. Die Arbeiten an den übrigen Vorschlägen der Kommission sollen beschleunigt werden (Ratsdokument SN 300/01 Add. 1, Ziffer 38–41).

Binnenvertriebene

Ein besonderes Problem stellt die große Gruppe der Binnenvertriebenen dar. Auf sie ist die Genfer Flüchtlingskonvention bzw. ihr Schutzregime nicht anwendbar, da Flüchtlinge im Sinne der Konvention nur diejenigen sind, die auf der Flucht eine internationale Grenze überschritten haben. Für ihren Schutz sind das humanitäre Völkerrecht (im Fall bewaffneter Konflikte) und menschenrechtliche Normen (z. B. Zivilpakt, Sozialpakt, Kinderrechtskonvention) maßgeblich. Hauptproblem angemessenen Schutzes von Binnenvertriebenen ist der Umstand, dass der eigentlich für den Schutz verantwortliche Staat, dessen Staatsgebiet sie ja nicht verlassen haben, diesen Schutz aufgrund (bürger-) kriegsbedingter oder anderer Umstände oft nicht gewährleisten kann oder häufig sogar ursächlich für die internen Vertreibungen ist. Selbst Regelungen des Zugangs zu den Binnenvertriebenen zur Bereitstellung humanitärer Hilfe scheitern oft am Einspruch des jeweiligen Staats. Auch die Designierung einer verantwortlichen Organisation innerhalb des UN-Systems hat sich als schwierig erwiesen.

Mit der Ausarbeitung von Leitlinien für den Umgang mit Binnenflüchtlingskrisen, (‚Guiding Principles on Internally Displaced‘), die der Beauftragte für Binnenflüchtlinge des UN-Generalsekretärs, Francis Deng, im Jahre 1998 vorgelegt hat, ist erstmals der Versuch unternommen worden, existierende Standards zum Schutz dieser Personengruppe im internationalen Rahmen in einem praxisbezogenen Dokument zusammenzufassen und darüber hinausgehende Empfehlungen auszusprechen. Es bildet kein völkerrechtlich bindendes Instrument, aufgrund großer Akzeptanz bei Staaten wie internationalen Organisationen und Nichtregierungsorganisationen jedoch möglicherweise entstehendes Völkergewohnheitsrecht.

Das Problem der Binnenflüchtlinge hängt eng mit den umstrittenen Fragen nach den Eingriffsmöglichkeiten anderer Staaten bei Menschenrechtsverletzungen und der staatlichen Souveränität zusammen. Fortschritte sind auf absehbare Zeit am ehesten durch pragmatische Ansätze zu erreichen, die insbesondere auf den Leitlinien aufbauen und die sich die verstärkte internationale Aufmerksamkeit für das Schicksal dieser Personengruppe zunutze machen. Bedenkenswert erscheinen Vorschläge, für jede Krise, die Binnenvertriebene in größerem Umfang zur Folge hat, eine hauptverantwortliche UN-Organisation („lead agency“) zu benennen und die internationale Überwachung für jede dieser Krisen auf politischer Ebene erheblich zu verstärken und auszuweiten.

Flüchtlingshilfe durch die Bundesregierung

Das Auswärtige Amt leistet Flüchtlingshilfe als Kernelement der humanitären Hilfe im Ausland. UNHCR ist mit einem Anteil von über 20 % an den Projektgeldern der größte Einzelempfänger von Mitteln der humanitären Hilfe der Bundesregierung. Die Gesamtleistungen der Bundesregierung an den UNHCR haben sich im Jahr 2001 gegenüber dem Vorjahr von ca. 17 Mio. Euro auf rund 34 Mio. Euro verdoppelt (einschließlich des deutschen Regelbeitrages, der ebenso eine freiwillige Leistung darstellt). Auch die Gesamtleistungen an das UN-Hilfswerk für die palästinensischen Flüchtlinge (UNRWA) konnten 2001 gegenüber dem Vorjahr (11,2 Mio. DM) auf über 17 Mio. DM erhöht werden. Der freiwillige deutsche Regelbeitrag für UNRWA wird gegenüber dem Vorjahr (3,27 Mio. DM) im Jahr 2002 auf ca. 3,2 Mio. Euro fast verdoppelt werden. Die Bundesregierung begrüßt, dass ihre Fähigkeit, einen angemessenen Beitrag zum Flüchtlingsschutz zu leisten, im Haushaltsjahr 2001 trotz der angespannten Haushaltslage des Bundes verbessert wurde.

4.2 Weitere asyl- und flüchtlingspolitische Aspekte der Menschenrechtspolitik in Deutschland

Im Bereich der Asyl- und Flüchtlingspolitik waren im Berichtszeitraum folgende Entwicklungen zu verzeichnen:

- Im Bereich der so genannten geschlechtsspezifischen Verfolgung wurde Rechtssicherheit für die betroffenen Frauen geschaffen.

  Die Koalitionsvereinbarung sieht vor (Ziffer VIII, letzter Absatz): „Wir werden die Verwaltungsvorschriften mit dem Ziel der Beachtung geschlechtsspezifischer Verfolgungsgründe überarbeiten“. Entsprechend wurde die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Ausländergesetz, die eine Klarstellung der ausländerrechtlichen Rechtslage in Fällen geschlechtsspezifischer Verfolgung von Frauen enthält, am 7. Juni 2000 vom Kabinett gebilligt. Sie trat am 6. Oktober 2000 in Kraft.

Geschlechts-, insbesondere frauenspezifische Fluchtgründe sind in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Ausländergesetz vom 28. Juni 2000 (AuslG-VwV) in besonderer Weise berücksichtigt. Geschlechtsspezifische Rechtsgutverletzungen, wie z. B. systematische Vergewaltigungen, Genitalverstümmelungen und andere schwerwiegende Formen sexueller Gewalt, werden ausdrücklich als Gründe für ein Abschiebungshindernis nach § 53 Abs. 6 AuslG aufgeführt. Soweit es sich um eine vom Staat ausgehende oder dem Staat zurechenbare Verfolgung bzw. Menschenrechtsverletzung handelt, wird sie – bei Vorliegen der sonstigen Voraussetzungen – von den §§ 51 und 53 Abs. 4 AuslG erfasst. Im Einzelnen sind in der Verfahrenspraxis folgende Entwicklungen zu verzeichnen:

- Änderung der Belehrungsvordrucke beim Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge

  Das bei der Asylantragstellung ausgehändigte, fremdsprachige Merkblatt „Wichtige Mitteilung, – Belehrung für Erst-/Folgeantragsteller über Mitwirkungspflichten und Allgemeine Verfahrenshinweise –“ wurde ergänzt. Die Asylbewerberinnen werden bereits anlässlich der Antragstellung darüber informiert, dass im Bedarfsfall für die Anhörung eine Entscheiderin zur Verfügung steht und das Bundesamt auch spezialisierte Entscheiderinnen für den Bereich geschlechtsspezifischer Verfolgung anbietet.

- Psychologische Schulungen von Dolmetscherinnen

  Dolmetscherinnen werden vom Bundesamt – auch im Hinblick auf die Einhaltung von Qualitätsstandards im Asylverfahren – psychologisch geschult. In Zusammenarbeit mit den psychosozialen Zentren (PSZ) Düsseldorf, Frankfurt und dem Behandlungszentrum für Folteropfer (BZFO) Berlin e.V. wurde ein gemeinsames erstes Schulungskonzept erarbeitet.

  Inhaltliche Schwerpunkte sind :

  - die soziokulturellen und geschlechtsspezifischen Aspekte von Flucht und Traumatisierung,
  - die besondere Situation von Traumatisierten sowie
  - die Analyse und Auswertung der Rolle von Dolmetscherinnen während einer Anhörung in sensiblen Fällen.

  Die ersten Dolmetscherinnenschulungen fanden bereits statt.

Durch die allen Einzelentscheiderinnen (EE) angebotene Schulung zur Erkennung von Traumatisierungen ist gewährleistet, dass entsprechende Symptome in der Anhörung wahrgenommen werden können und im jeweiligen Fall angemessen weiter verfahren wird. In einem solchen begründeten Einzelfall tritt das Beschleunigungsgebot hinter die berechtigten Interessen der betroffenen Person zurück.

Eine rücksichtsvolle Anhörungsgestaltung, ggf. durch eine/n besonders geschulte/n EE/-in mit Sonderaufgaben, mit jederzeitiger Unterbrechungsmöglichkeit bis hin zur Vertagung (ggf. bei entsprechender ärztlicher Feststellung sogar bis nach der Wiederherstellung der Verfahrensfähigkeit nach einer Therapie) wird bereits jetzt praktiziert. Derartige Fälle unterliegen im gesamten Verlauf der erhöhten Aufmerksamkeit des/der EE/-in mit Sonderaufgaben (sofern diese/r die Bearbeitung nicht ohnehin selbst übernimmt) und des Referatsleiters/der Referatsleiterin. Dies wurde mit den Dienstanweisungen Einzelentscheider (DA-EE) „Einzelentscheider/-innen mit Sonderaufgaben“ sowie „Abschiebungshindernisse nach § 53 AuslG“ nochmals herausgestellt.

Diese Verfahrensweise gilt im Übrigen für Folteropfer sowie unbegleitete Minderjährige entsprechend.

Verbesserung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Flüchtlinge

Seit der 1. Änderungsverordnung der Arbeitsgenehmigungsverordnung vom Dezember 2000 können jetzt Asylbewerber und geduldete Flüchtlinge nach einer einjährigen Wartezeit eine Beschäftigung aufnehmen, wenn dafür entsprechend dem gesetzlichen Vermittlungs- und Beschäftigungsvorrang des § 285 Abs. 1 SGB III keine deutschen Arbeitssuchenden und diesen gleichgestellte Ausländer (z. B. EU/EWR- Staatsangehörige, drittstaatsangehörige Ausländer mit Daueraufenthaltsrecht wie die anerkannten Asylberechtigten oder Flüchtlinge, die einen Reiseausweis als Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention besitzen) zur Verfügung stehen. Nach einem Jahr rechtmäßiger Beschäftigung wird die Arbeitsgenehmigung unabhängig vom Beschäftigungsvorrang verlängert, sofern der Betreffende bei demselben Arbeitgeber tätig ist.

Traumatisierte Ausländer, die sich wegen besonderer Geschehnisse im Herkunftsland in fachärztlicher Behandlung befinden, erhalten in Anwendung einer Härtefallregelung im Arbeitsgenehmigungsrecht ebenfalls einen unmittelbaren Zugang zum Arbeitsmarkt.

Zur politischen Verfolgung in Bürgerkriegssituationen

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss v. 10. August 2000 – 2 BvR 260/98 und 2 BvR 1353/98 – (NVwZ 2000, S. 1165 ff.) den Begriff der quasi-staatlichen Verfolgung präzisiert. Es hatte beanstandet, dass das Bundesverwaltungsgericht in zwei Verfahren afghanischer Asylbewerber zu hohe Anforderungen an die Annahme des Vorliegens staatsähnlicher Herrschaftsorganisation und damit an politische Verfolgung in einem andauernden Bürgerkrieg gestellt habe.

Grundsätzlich geht das Bundesverfassungsgericht zwar weiterhin davon aus, dass politische Verfolgung vom Staat ausgehen müsse. Dem stehe jedoch nicht entgegen, dass dem Staat solche staatsähnlichen Organisationen gleichstünden, die den jeweiligen Staat verdrängt hätten oder denen dieser das Feld überlassen habe und die ihn daher insoweit ersetzt hätten. Für diese quasi-staatliche Verfolgung kann es nunmehr genügen, wenn eine Bürgerkriegspartei – in dem in Rede stehenden Fall die Taliban – in einem Kernterritorium einen festgefügten Herrschaftsbereich von gewisser Stabilität tatsächlich errichtet und damit quasi-staatliche Herrschaftsmacht erlangt hat.

Der Gesetzgeber hat auf das Anliegen, einen verbesserten Schutz vor nicht staatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung in Deutschland zu gewährleisten, im Rahmen des Zuwanderungsgesetzes reagiert. In § 60 Abs. 1 Aufenthaltsgesetz wird klargestellt, dass Verfolgung, die an bestimmte Merkmale anknüpft, unabhängig von der staatlichen oder nichtstaatlichen Qualität des Verfolgers bei der Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft nach der Genfer Flüchtlingskonvention zu berücksichtigen ist. Im Ergebnis wird dadurch insbesondere der Schutz von Opfern schwerer Übergriffe, die an das Geschlecht anknüpfen, von Dritten ausgehen und vor denen der Staat nicht schützen kann, wesentlich verbessert. Sie werden in Zukunft bei Vorliegen weiterer Voraussetzungen in Deutschland ebenfalls den Flüchtlingsstatus nach der Genfer Flüchtlingskonvention erhalten.

Lageberichte des Auswärtigen Amts

Das Auswärtige Amt hat das Neukonzept bei der Erstellung der Berichte zur asyl- und abschiebungsrelevanten Lage, den so genannten „Lageberichten", konsequent umgesetzt (vgl. 5. Menschenrechtsbericht der Bundesregierung). Mittlerweile wurden alle der derzeit für 37 Staaten erstellten Lageberichte auf Grundlage des neuen Verfahrens verfasst. Eine Aktualisierung der Berichte erfolgt in der Regel im halb- oder jährlichen Rhythmus. In Ländern, in denen besondere politische Entwicklungen verliefen (z. B. Afghanistan, Mazedonien) hat das Auswärtige Amt mehrfach so genannte „Ad-hoc"-Lageberichte erstellt, um eine aktuelle Unterrichtung der Nutzer der Lageberichte, nämlich Gerichte, Innenbehörden, Bundesamt für ausländische Flüchtlinge und über diese auch der Verfahrensbeteiligten, zu gewährleisten.

Der institutionalisierte Dialog mit Nichtregierungsorganisationen und dem UNHCR zu den Lageberichten im Rahmen von regelmäßig stattfindenden Gesprächsrunden wurde erfolgreich fortgeführt. Das Auswärtige Amt hat in vielen Fällen Erkenntnisse der Gesprächspartner in die Lageberichte eingearbeitet. Die Auslandsvertretungen sind gehalten, alle verfügbaren Informationen über das jeweilige Gastland – und dazu gehören auch die Materialien von Menschenrechtsorganisationen – bei der Erstellung der Lageberichte auszuwerten. Die Redaktion der Lageberichte verbleibt gleichwohl in der Verantwortung des Auswärtigen Amts, das die Lageberichte aus Gründen des Quellenschutzes und der Notwendigkeit, die Berichte ohne Rücksichtnahme auf außenpolitische Interessen formulieren zu können, weiweiterhin als „Verschlusssache – Nur für den Dienstgebrauch" einstuft. Zum Konzept der Lageberichte und der Nachforschungspraxis des Auswärtigen Amts s. 5. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den Auswärtigen Beziehungen (www.auswaertiges-amt.de).

Exkurs: Das neue „Zuwanderungsgesetz"

Mit dem von Bundestag und Bundesrat im März 2002 verabschiedeten „Zuwanderungsgesetz" hat die Bundesregierung eines ihrer wichtigsten Reformvorhaben verwirklicht. Einer der Kernpunkte des Gesetzes ist die grundsätzliche Zulassung von Arbeitszuwanderung; dies stellt einen bedeutsamen Paradigmenwechsel in der deutschen Ausländerpolitik der vergangenen Jahrzehnte dar. Das Gesetz greift wesentliche Teile der Vorschläge auf, die die Unabhängige Kommission „Zuwanderung" unter Vorsitz von Frau Prof. Rita Süssmuth im Juli 2001 vorgestellt hatte. Mit dem Gesetz verfolgt die Bundesregierung das Ziel, die Zuwanderung zum Zwecke der Erwerbstätigkeit zu erleichtern, die Steuerung und Begrenzung des Zuzugs von Ausländern und die Integration dauerhaft aufhältiger Ausländer zu verbessern, die Erfüllung der humanitären Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland sicherzustellen (vgl. §1 Abs. 1 AufenthG) sowie das Ausländerrecht und das Aufenthaltsrecht von Unionsbürgern zu vereinfachen. Die Durchführung der Asylverfahren soll gestrafft und beschleunigt werden. Im Bereich der Flüchtlingspolitik enthält das „Zuwanderungsgesetz" – in enger Bindung an die Genfer Flüchtlingskonvention – wesentliche Verbesserungen für geschlechtsspezifisch und nicht staatlich Verfolgte. Sie werden als Flüchtlinge anerkannt und erhalten mit der Aufenthaltserlaubnis künftig den selben Aufenthaltsstatus wie Asylberechtigte. Das „Zuwanderungsgesetz" soll zum 1. Januar 2003 in Kraft treten.

A 5 Menschenrechte und Wirtschaft

In einer Welt zunehmender Vernetzung und wirtschaftlichen Zusammenwachsens misst die Bundesregierung der weltweiten Förderung von Frieden, Prosperität, Demokratie, dem Schutz der Menschenwürde und der Achtung der Menschenrechte große Beachtung bei. „Globale Spielregeln" gewinnen hier zunehmend Bedeutung. Die Würde jedes einzelnen Menschen zu achten und rechtsstaatliche Verhältnisse zu schaffen, in denen sich die Menschenrechte entfalten können, sind nicht nur elementare ethische Gebote, sondern zugleich Voraussetzungen für nachhaltige politische Stabilität sowie für wirtschaftliche und soziale Entwicklung in der Welt.

Die universelle Wahrung der Menschenrechte ist vorrangig eine staatliche Aufgabe. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 verpflichtet jedoch auch die Einzelnen sowie alle Organe der Gesellschaft und da-

mit ebenfalls die wirtschaftlichen Akteure, zu ihrer Verwirklichung beizutragen. Im Zuge der Globalisierung gewinnt diese Aufgabe immer größere praktische Relevanz.

„Es muss uns ein überragendes Ziel sein, die Globalisierung zu einer positiven Kraft für alle Völker zu machen. Die Globalisierung braucht ein politisch gestaltendes Korrektiv, sonst wird sie die Ungerechtigkeit in der Welt weiter vermehren. Die von den Vorzügen der Globalisierung bislang Ausgeschlossenen müssen künftig stärker einbezogen und ihnen muss mehr politische Mitbestimmung bei der Steuerung der globalen Prozesse und eine faire Teilhabe an der Entwicklung der Weltwirtschaft ermöglicht werden. Hierauf hinzuwirken ist für die hoch entwickelten Länder eine Frage von Moral und Verantwortung, aber auch des eigenen Interesses, denn die globalen Fragen lassen sich nur lösen, wenn alle Länder partnerschaftlich zusammenwirken.“

Rede von Bundesaußenminister Fischer vor der 55. UN-Generalversammlung in New

York, 14. September 2000

Auch unter den Bedingungen der Globalisierung trägt jedes Land die Hauptverantwortung für die eigene wirtschaftliche und soziale Entwicklung, einschließlich der Einhaltung der Menschenrechte. Zusätzlich kommt den weltweit agierenden Unternehmen eine wichtige Rolle zu. Sie können mit ihren Geschäftskontakten und Investitionsentscheidungen sowie als „corporate citizens“ dazu beitragen, die Einhaltung von Menschenrechten und Sozialstandards in den Ländern, in denen sie tätig sind, zu unterstützen. Dabei liegt der Schutz der Grundfreiheiten, die Einhaltung rechtsstaatlicher Verfahren, der politische und soziale Ausgleich als Grundlage staatlicher Stabilität auch im Interesse international tätiger Unternehmen.

Die im Jahre 2000 überarbeiteten OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen wie auch die „Global Compact“-Initiative von UN-Generalsekretär Kofi Annan, der sich bereits eine Reihe namhafter deutscher Unternehmen angeschlossen haben, sind wichtige Wegmarken zu diesem Ziel. Die Bundesregierung setzt sich aktiv dafür ein, dieses Ziel zu erreichen. Insbesondere versucht sie, den Dialog zum Thema Wirtschaft und Menschenrechte in – jeweils unterschiedlichen Themenschwerpunkten gewidmeten – Gesprächskreisen zwischen Politik, Wirtschaft, Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen voranzubringen.

5.1 Der „Global Compact“ des UN-Generalsekretärs

Die erstmals auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos im Februar 1999 vorgestellte Initiative des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, Kofi Annan, für einen „Globalen Pakt“ („Global Compact“) zwischen den Vereinten Nationen und Wirtschaftsunternehmen hat zum Ziel, die Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen, der Wirtschaft und anderen gesellschaftlichen Gruppen zu stärken und für die Durchsetzung zentraler Ziele der UNO nutzbar zu machen. Ihr Generalsekretär fordert die Unternehmen auf, sich neun aus den zentralen Zielen der UN abgeleitete Prinzipien zum Menschenrechtsschutz, zu Sozial- und Umweltstandards zu Eigen zu machen und freiwillig in ihrer Unternehmenspolitik zu beachten. Sie ergeben sich aus der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, der Erklärung der Internationalen Arbeitsorganisation über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit sowie aus dem Weltsozialgipfel von Kopenhagen 1995 und dem Umweltgipfel von Rio 1992.

Menschenrechte

1. Die Wirtschaft soll die international verkündeten Menschenrechte in ihrem Einflussbereich unterstützen und achten und
2. sicherstellen, dass sie nicht zum Komplizen von Menschenrechtsverletzungen wird.

Arbeitsbeziehungen

3. Die Wirtschaft soll die Vereinigungsfreiheit wahren und die wirksame Anerkennung des Rechts auf Tarifverhandlungen gewährleisten sowie ferner auf
4. die Beseitigung aller Formen der Zwangs- oder Pflichtarbeit,
5. die tatsächliche Abschaffung der Kinderarbeit und
6. die Beseitigung von Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf hinwirken.

Umwelt

7. Die Wirtschaft soll umsichtig an ökologische Herausforderungen herangehen,
8. Initiativen zur Förderung eines verantwortlicheren Umgangs mit der Umwelt durchführen und
9. sich für die Entwicklung und Verbreitung umweltfreundlicher Technologien einsetzen.

Die beteiligten Firmen sollen ferner Belege aus ihrer Geschäftstätigkeit für ihr Engagement im „Global Compact“ auf einer Internetseite veröffentlichen (www.unglobalcompact.org), um einerseits anderen Firmen nachahmenswerte Beispiele zu liefern und andererseits Nichtregierungsorganisationen und der interessierten Öffentlichkeit Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

Am hochrangigen Gründungstreffen am 26. Juli 2001 in New York haben 40 Unternehmen teilgenommen, darunter acht namhafte, weltweit operierende deutsche Wirtschaftsunternehmen. Bis Ende 2001 konnte die Zahl der mitwirkenden Firmen auf über 500 gesteigert werden. Die Bundesregierung unterstützt nachdrücklich die Ziele des „Global Compact“. Sie wirbt gegenüber der deutschen Wirtschaft um Unterstützung der Initiative und steht mit den deutschen „Global Compact“-Mitgliedern und dem UN-Sekretariat in engem Kontakt. Die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (gtz) hat in Abstimmung mit dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und dem Auswärtigen Amt eine

Kontaktstelle eingerichtet, die als Ansprechpartner für deutsche Firmen wie auch die Vereinten Nationen dienen soll. Alle drei sind in ein Netzwerk der deutschen „Global Compact“ Unternehmen einbezogen, das der Umsetzung und Verbreitung der Prinzipien des „Global Compact“ dienen soll. Das Auswärtige Amt hat den „Global Compact“ im Rahmen des „Forums Globale Fragen“ im Oktober 2000 und im Juni 2001 unter Teilnahme von hochrangigen Vertretern des UN-Sekretariats der Öffentlichkeit vorgestellt und eine Anschubfinanzierung für das neu geschaffene Global Compact-Büro im UN-Sekretariat in New York geleistet.

„Auf dem Weg zu globalen Partnerschaften“

Mit der von Deutschland eingebrachten und am 21. Dezember 2000 im Konsens verabschiedeten Resolution „Auf dem Weg zu globalen Partnerschaften“ (Res. 55/212) hatte die 55. UN-Generalversammlung den Gedanken einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und dem Privatsektor in allgemeiner Form unterstützt. In ihrer bei der 56. Generalversammlung wiederum von Deutschland – diesmal mit der gesamten Europäischen Union – eingebrachten und am 11. Dezember 2001 im Konsens angenommenen Nachfolgeresolution (Dok ...) hat die Generalversammlung den Nutzen einer solchen Zusammenarbeit erneut bekräftigt und den „Global Compact“ als Beispiel dafür angeführt, wie die Privatwirtschaft zur Verwirklichung der Ziele der Vereinten Nationen beitragen kann.

In Anlehnung an die „Global Compact“ Initiative des UN-Generalsekretärs haben die G8 in ihrer Initiative zum sozialen Unternehmertum vom Juli 2001 die Rolle, die Wirtschaftsunternehmen in konfliktträchtigen Regionen bei der Konfliktverhütung und bei Wiederaufbaumaßnahmen in post-Konflikt Situationen ausüben können, gewürdigt. Sie beabsichtigen, mit dem Privatsektor und nicht staatlichen Akteuren optimale Verfahrensweisen auszuloten, mit denen auf Herausforderungen im Umfeld potenzieller Konfliktsituationen reagiert werden kann und in welcher Form etwa Unternehmen und örtliche Gemeinden partnerschaftlich beim Aufbau der Zivilgesellschaft zusammenarbeiten können.

5.2 OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen

Auslandsinvestitionen leisten einen wichtigen Beitrag zum wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Fortschritt in den Gastländern. Mit ihrer Handels- und Investitionstätigkeit tragen insbesondere die multinationalen Unternehmen zur effizienten Nutzung von Finanz- und Humankapital, Technologie sowie natürlichen Ressourcen bei. Sie erleichtern den Technologietransfer zwischen den verschiedenen Regionen der Welt wie auch die Entwicklung von Technologien, die den jeweiligen örtlichen Gegebenheiten angepasst sind. Über formale Berufsbildungsmaßnahmen wie auch über die Ausbildung am Arbeitsplatz tragen die multinationalen Unternehmen ferner zur Entwicklung des Humankapitals in den Gastländern bei.

Um diese positiven Effekte zu fördern und zu verstärken, haben die Regierungen der OECD-Mitgliedstaaten sowie von Argentinien, Brasilien und Chile im Juni 2000 eine Neufassung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen verabschiedet. Die OECD-Leitsätze stellen Empfehlungen der Regierungen für ein verantwortungsvolles und dem geltenden Recht entsprechendes unternehmerisches Verhalten bei Auslandsaktivitäten dar. Die Leitsätze treten weder an die Stelle geltenden Rechts noch sind sie diesem übergeordnet. Die Beachtung der Leitsätze durch die Unternehmen beruht auf dem Prinzip der Freiwilligkeit und hat keinen rechtlich zwingenden Charakter. Die Leitsätze dürfen weder den Wettbewerb auf rechtswidrige Weise einschränken noch als Ersatz für wirksame staatliche Gesetze und Regulierungen betrachtet werden.

Die Bundesregierung hat die Initiative der OECD zur Neufassung der Leitsätze von Anfang an durch konstruktive Mitarbeit unterstützt. Auch die deutsche Wirtschaft hat in positiver Weise zur Weiterentwicklung der Verhaltensempfehlungen beigetragen und sich in öffentlicher Erklärung zu den hierin niedergelegten Grundsätzen und Maßstäben bekannt. Die Unternehmen sollen die Leitsätze überall dort, wo sie ihre Geschäftstätigkeit ausüben, unter Berücksichtigung der besonderen Gegebenheiten des jeweiligen Gastlands beachten. Hierbei sollten die Unternehmen der erklärten Politik der Länder, in denen sie tätig sind, voll Rechnung tragen und auch die Meinungen der anderen Unternehmensbeteiligten in Betracht ziehen.

Die Neufassung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen enthält auch Empfehlungen für verantwortungsvolle Unternehmenspraktiken im Bereich der Menschenrechte und der Arbeitsrechte, für deren Beachtung sich auch die Bundesregierung einsetzt. Der Arbeitskreis „Menschenrechte und Wirtschaftstätigkeit“, in dem neben der Bundesregierung auch die Sozialpartner und Nichtregierungsorganisationen vertreten sind, hat deshalb die Neufassung der OECD-Leitsätze ausdrücklich begrüßt.

Die freiwillige Beachtung der Leitsätze wird durch die im Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie angesiedelte „Nationale Kontaktstelle“ sowie einen Arbeitskreis „OECD-Leitsätze“ nachhaltig gefördert. Im Dezember 2001 fand hierzu auf Einladung des Bundeswirtschaftsministers eine hochrangige Konferenz statt, an der auch der Präsident des Bundesverbandes der Deutschen Industrie und der Vorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes teilnahmen. Alle Beteiligten waren sich einig, dass die kontinuierliche Unterstützung seitens der Wirtschaft, der Arbeitnehmerorganisationen und der Nichtregierungsorganisationen und deren ständige Mitwirkung entscheidende Voraussetzungen dafür sind, dass die neuen Leitsätze zu einem nützlichen Bezugsrahmen und einem Werkzeug zur Förderung eines sozial verantwortungsvollen unternehmerischen Verhaltens werden.

„TRIPS“: Patentrechte und öffentliche Gesundheit

In einer besonderen Erklärung haben die Minister der Welthandelsorganisation („World Trade Organisation“) im November 2001 in Doha (Katar) eine Vereinbarung zum Verhältnis Patentrechte („handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums“; Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights/„TRIPS“) und öffentliche Gesundheit getroffen. Danach sind die WTO-Mitgliedstaaten durch TRIPS nicht daran gehindert, Maßnahmen zum Schutz der öffentlichen Gesundheit zu ergreifen. Darüber hinaus wird bestätigt, dass die Interpretation der TRIPS-Bestimmungen die Bedürfnisse der WTO-Mitglieder zum Schutz öffentlicher Gesundheit und zur Förderung des Zugangs zu Medikamenten berücksichtigen kann und soll; hierbei soll der im TRIPS bestehende Gestaltungsspielraum unter größtmöglicher Berücksichtigung der Interessen der Entwicklungsländer genutzt werden. Die Erklärung betont jedoch auch, dass die für erforderlich gehaltenen gesundheitspolitischen Maßnahmen der jeweiligen Staaten im Einklang mit dem TRIPS-Übereinkommen stehen müssen. Die Geltung der Regeln als solche wurde hierbei in Doha von keinem WTO-Mitgliedsland in Frage gestellt. Damit ist klargestellt, dass auch im Rahmen des TRIPS-Übereinkommens ein angemessener Ausgleich zwischen den Interessen der Inhaber gewerblicher Schutzrechte sowie wichtigen nationalen Zielen wie dem Schutz der öffentlichen Gesundheit hergestellt wird.

5.3 Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation

In der Erklärung der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen vom 18. Juni 1998 haben sich die gegenwärtig 174 Mitgliedstaaten der IAO erstmalig politisch verbindlich auf Beachtung von so genannten Kernarbeitsstandards geeinigt. Zu diesen Kernarbeitsstandards oder -normen zählen

– die Vereinigungsfreiheit und die effektive Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen;

– die Beseitigung aller Formen von Zwangs- oder Pflichtarbeit;

– die effektive Abschaffung der Kinderarbeit;

– die Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf.

Diese Kernarbeitsnormen sind in den IAO-Übereinkommen Nummer 29 (Zwangsarbeit), 87 (Vereinigungsfreiheit und Schutz des Vereinigungsrechtes), 98 (Recht zu Kollektivverhandlungen), 100 (Gleichheit des Entgeltes männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit), 111 (Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf) sowie 138 (Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung) und 182 (Verbot der schlimmsten Formen der Kinderarbeit) niedergelegt. Deutschland hat alle Übereinkommen ratifiziert.

5.4 Arbeitskreis Menschenrechte und Wirtschaft

Der auf Initiative des Beauftragten der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt im Oktober 1999 gegründete Arbeitskreis „Menschenrechte und Wirtschaft“[11] hat seine Zusammenkünfte im Berichtszeitraum fortgesetzt. Der Arbeitskreis befasst sich mit den Beiträgen, die von Unternehmen und Wirtschaftsverbänden, von Gewerkschaften, Regierung und Nichtregierungsorganisationen – bei Anerkennung ihrer jeweils unterschiedlichen Interessen und Aktionsmöglichkeiten – im Sinne des Schutzes und der Förderung der Menschenrechte geleistet werden können. Er hat mit einer vorläufigen Bestandsaufnahme zu bestehenden Regelungen und Selbstverpflichtungen in Unternehmen begonnen und eine Studie „Menschenrechte und Außenwirtschaft“ angeregt, die vom Auswärtigen Amt in Auftrag gegeben und im August 2000 fertig gestellt wurde. Der Arbeitskreis wird vom Beauftragten für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe koordiniert.

Der Arbeitskreis hat sich darauf verständigt, die Fortschreibung bestehender Regelungen und besonders interessante Beispiele aus der Praxis zu untersuchen. An den Treffen des Arbeitskreises nehmen Vertreterinnen und Vertreter des Bundesverbandes der Deutschen Industrie, der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, der Gewerkschaften, des Auswärtigen Amts und dreier weiterer Bundesressorts – der Bundesministerien für Wirtschaft und Technologie, für Arbeit und Sozialordnung und für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung – sowie der NRO-Verbände Forum Menschenrechte (www.forum-menschenrechte.de) und VENRO (Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen) teil. Im Februar 2002 haben die Teilnehmer eine gemeinsame Erklärung „Internationaler Schutz der Menschenrechte und Wirtschaftstätigkeit“ formuliert.

---

[11] Siehe 5. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen, Drucksache 14/3739 v. 28. Juni 2000, www.auswaertiges-amt.de

Internationaler Schutz der Menschenrechte und Wirtschaftstätigkeit – Gemeinsame Erklärung von Bundesregierung, BDI und BDA, DGB, „Forum Menschenrechte“ und VENRO

„Die weltweite Durchsetzung der Menschenrechte ist eine große Herausforderung für Politik, Wirtschaft, Gewerkschaften und Zivilgesellschaft. Die Würde jedes einzelnen Menschen zu achten und rechtsstaatliche Verhältnisse zu schaffen, in denen sich die Menschenrechte entfalten können, sind nicht nur elementare ethische Gebote, sondern zugleich Voraussetzungen für nachhaltige politische Stabilität sowie für wirtschaftliche und soziale Entwicklung in der Welt.

Die universelle Wahrung der Menschenrechte ist vorrangig eine staatliche Aufgabe. Sie wurde von der Bundesregierung zu einer Leitlinie deutscher Außenpolitik erklärt. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 verpflichtet jedoch auch die Einzelnen sowie alle Organe der Gesellschaft, und damit ebenfalls die wirtschaftlichen Akteure, zu ihrer Verwirklichung beizutragen. Im Zuge der Globalisierung gewinnt diese Aufgabe immer größere praktische Relevanz. Dabei wird deutlich, dass der Schutz der Grundfreiheiten, die Einhaltung rechtsstaatlicher Verfahren, der politische und soziale Ausgleich als Grundlage staatlicher Stabilität auch im Interesse international tätiger Unternehmen liegen.

Politik, Wirtschaft, Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen sollten vor allem innerhalb ihres unmittelbaren Verantwortungsbereichs für die Förderung und Verwirklichung der in den beiden Menschenrechtspakten der Vereinten Nationen festgestellten Menschenrechte eintreten. Darüber hinaus sind wir jedoch durch die Präambel der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte aufgerufen, alle in der Erklärung festgeschriebenen Menschenrechte zu fördern und durch fortschreitende Maßnahmen im nationalen und internationalen Bereich zu ihrer Anerkennung und Verwirklichung beizutragen. Insbesondere sollten wir sicherstellen, keine Menschenrechtsverletzungen mitzuverantworten und in Krisengebieten nicht zur Verschärfung von Konflikten beizutragen.

Unsere Anerkennung gilt all denen in Politik, Wirtschaft, Gewerkschaften und Zivilgesellschaft, die sich für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte einsetzen. Wir halten es für wichtig, dass deutsche Unternehmen mit konkreten Unternehmensentscheidungen nachahmenswerte Initiativen entwickeln, um zur Verwirklichung der Menschenrechte beizutragen. Wir begrüßen die Initiative des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, Kofi Annan, durch den „Global Compact“ Unternehmen zur Einhaltung grundlegender Menschen- und Arbeitsrechte und Umweltstandards zu ermutigen. Nun kommt es auf die Umsetzung dieser Prinzipien an. Viele Unternehmen, darunter auch deutsche, haben dem „Global Compact“ bereits ihre Unterstützung zugesichert.

Wir begrüßen auch die im Juni 2000 verabschiedete Neufassung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen. Diese Leitsätze enthalten Empfehlungen für verantwortungsvolle Unternehmenspraktiken – gerade auch im Bereich der Menschenrechte und der Arbeitsrechte, für deren Beachtung sich auch die Bundesregierung und die im Arbeitskreis vertretenen Organisationen einsetzen.

Wir sehen es auf nationaler Ebene als unsere gemeinsame Aufgabe an, mit unseren jeweiligen Möglichkeiten auf die Wahrung der Menschenrechte hinzuwirken. Wir bekennen uns daher gemeinsam zur Achtung und zur Förderung der Grundsätze, wie sie in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte sowie in den internationalen Menschenrechtspakten und -konventionen niedergelegt sind. Dazu gehören auch die in der „Erklärung der IAO über Grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit“ vom 18. Juni 1998 enthaltenen grundlegenden Arbeitsrechte, die auch durch IAO-Übereinkommen geregelt sind: die Gewährleistung des Rechts auf Vereinigungsfreiheit und auf Tarifverhandlungen, die Beseitigung aller Formen von Zwangsarbeit, die effektive Abschaffung der Kinderarbeit und die Beseitigung von Diskriminierungen in Beschäftigung und Beruf.

Um dauerhaften Bestand zu haben, müssen Menschenrechte nicht nur in staatlichen Institutionen, in Betrieben und gesellschaftlichen Organisationen, sondern auch in den Köpfen und Herzen der Menschen verankert sein. Gesellschaftliches Engagement zugunsten der Menschenrechte ist daher unverzichtbar. Dies gilt für alle Länder der Welt, insbesondere jedoch für Länder, in denen die Menschenrechte in schwerwiegender Weise verletzt werden. Wir selbst wollen im Rahmen unserer jeweiligen Möglichkeiten aktiv an der Förderung und Stärkung des weltweiten Schutzes der Menschenrechte mitwirken. Diese gemeinsame Erklärung ist eine Basis für unser weiteres Bemühen, praktische Schritte auf diesem Gebiet zu entwickeln und zu fördern. Wir rufen Politik Wirtschaft, Gewerkschaften und Zivilgesellschaft auf, durch eigenes konkretes Handeln zum Schutz aller Menschenrechte beizutragen.“

5.5 Runder Tisch „Verhaltenskodizes“

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) hat im Januar 2001 mit Vertreterinnen und Vertretern aus Unternehmen, Gewerkschaften, Nichtregierungsorganisationen und anderen Ministerien einen Runden Tisch zu Verhaltenskodizes von Unternehmen initiiert. Der Runde Tisch „Verhaltenskodizes“ setzt sich zum Ziel, die Umsetzung von Arbeits- und Sozialstandards in Entwicklungsländern durch Verhaltenskodizes von Unternehmen (Codes of Conduct) zu verbessern. Das BMZ moderiert den Diskussionsprozess und fördert die gemeinsam entwickelten Maßnahmen.

Der Ansatz des Runden Tisches zeigt sich in der gemeinsamen Durchführung sowohl von Pilotmaßnahmen in Entwicklungsländern als auch von Diskussionsprozessen in Deutschland. Mit den Pilotprojekten sollen konkret

– Sozialstandards in den beteiligten Unternehmen gebessert,

– Lösungsorientierte Schlussfolgerungen aus praktischen Problemen gezogen und

– Empfehlungen für Einführung, Monitoring und Verifizierung von Verhaltenskodizes erarbeitet werden.

Im Jahre 2001 wurde gemeinsam von allen Beteiligten des Runden Tisches ein Basispapier verabschiedet. Mit ihm legt der Runde Tisch seine Ziele, Struktur und Vorgehensweise dar. Es wurden verschiedene Implementierungs- und Monitoringansätze diskutiert und ein Arbeitsplan erstellt, der offene Fragen klären soll. Gleichzeitig sind Projekte zur gemeinsamen Implementierung und zum Monitoring von Verhaltenskodizes in Vorbereitung. Die aktuelle Diskussion, geplante Veranstaltungen sowie Arbeitspapiere und Kontaktadressen finden sich im Internet unter www.coc-runder-tisch.de.

5.6 Menschenrechtskriterium bei Rüstungsausfuhren und der Ausfuhr ziviler Güter

Die Bundesregierung verfolgt eine restriktive Rüstungsexportkontrollpolitik; sie legt dabei zum Teil strengere Kriterien an, als dies vom EU-Verhaltenskodex für Waffenausfuhren (s. u.) gefordert wird. Im Unterschied zu einer Reihe anderer Staaten ist die Rüstungsexportpolitik für die Bundesregierung kein Instrument ihrer Außenpolitik. Entscheidungen über Rüstungsexportvorhaben werden nach einer sorgfältigen Abwägung außen-, sicherheits- und menschenrechtspolitischer Argumente getroffen. Bei unterschiedlichen Auffassungen der am Entscheidungsprozess beteiligten Ressorts über die Erteilung oder Versagung von Ausfuhrgenehmigungen entscheidet in der Regel abschließend der Bundessicherheitsrat.

– Die Politischen Grundsätze der Bundesregierung für Rüstungsexporte in der Fassung vom 19. Januar 2000 (s. www.bafa.de > Ausfuhrkontrolle > Politische Grundsätze) räumen – zusammen mit den bereits seit Mitte 1998 geltenden Kriterien des EU-Verhaltenskodexes für Waffenausfuhren – dem Menschenrechtskriterium einen besonderen Rang ein. Auch wird das Menschenrechtskriterium darin erstmals konkret ausformuliert und hinsichtlich seiner Anforderungen präzisiert. Rüstungsexporte, d. h. Ausfuhren von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern, darunter auch Gütern mit doppeltem Verwendungszweck, die militärisch genutzt werden sollen, werden auf dieser Grundlage grundsätzlich nicht genehmigt, wenn der „hinreichende Verdacht“ besteht, dass das betreffende Rüstungsgut (Waffen, Munition, besonders konstruierte Fahrzeuge, aber auch z. B. Software) zur internen Repression oder zu sonstigen fortdauernden und systematischen Menschenrechtsverletzungen missbraucht wird. Dabei spielt die allgemeine Menschenrechtssituation im Bestimmungsland eine wichtige Rolle.

  Zur Beurteilung der Menschenrechtssituation kommt es vor allem darauf an, ob das Empfängerland eine rechtsstaatliche Struktur besitzt und ob demokratische und menschenrechtliche Grundprinzipien beachtet werden, z. B. das Verbot von Folter und Misshandlungen. Wie sich in Anwendung dieser Kriterien die Verhältnisse in einem Land (sei es ein NATO- bzw. NATO-gleichgestelltes oder „Drittland“) darstellen, wird auf der Grundlage der Feststellungen von internationalen Organisationen wie der UN, der OSZE, des Europarates oder der EU unter Einschluss der Berichte deutscher Auslandsvertretungen ermittelt. Berichte internationaler Menschenrechtsorganisationen werden ebenfalls berücksichtigt. Bei der Genehmigungsentscheidung, die den rechtlichen Vorgaben des Kriegswaffenkontroll- und des Außenwirtschaftsgesetzes genügen muss, werden alle Umstände des Einzelfalls berücksichtigt. Dabei sind oft schwierige Abwägungen erforderlich.

– Den am 8. Juni 1998 vom Rat der EU angenommenen EU-Verhaltenskodex für Waffenausfuhren (www.bafa.de > Ausfuhrkontrolle > EU-Verhaltenskodex) hat die Bundesregierung im Rahmen der Politischen Grundsätze als Mindeststandard (mit zum Teil darüber hinausreichender nationaler Praxis) übernommen. Hier ist das Menschenrechtskriterium ein wichtiges von insgesamt acht Kriterien. Darüber hinaus hat der Kodex ein Verfahren gegenseitiger Unterrichtung über – z. B. aufgrund des Menschenrechtskriteriums – abgelehnte Ausfuhrentscheidungen etabliert. Will ein anderer Mitgliedstaat eine „im Wesentlichen gleichartige“ Ausfuhr genehmigen, verpflichtet ihn der Kodex dazu, zuvor in Konsultationen mit dem EU-Partner einzutreten. Das Menschenrechtskriterium hat damit durch die Aufnahme in den EU-Prüfkatalog in Verbindung mit dem eingeführten Notifizierungsverfahren über die nationalen Grenzen hinaus EU-weite Wirkung. Die EU-Beitrittskandidaten müssen diesen hohen Kontrollstandard als Beitrittsvoraussetzung übernehmen.

– Der am 21. November 2001 vom Kabinett beschlossene Rüstungsexportbericht 2000 (www.bmwi.de > Politikfelder > Außenwirtschaft > Exportkontrolle) zeigt erneut, dass Deutschland beim Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern in politisch kritische Regionen kaum in Erscheinung tritt (Kapitel III.2). Der Jahreswert der deutschen Exporte von Kriegswaffen ist 2000 im Vergleich zum Jahr 1999 um 53 % gesunken; deren Anteil an den deutschen Gesamtausfuhren lag bei 0,11 %. Der Rückgang des Jahreswertes der erteilten

Einzelgenehmigungen zur Ausfuhr von Rüstungsgütern (insgesamt: 6 %) ist wesentlich auf eine erhebliche Verminderung (24 %) der Genehmigungen für Ausfuhren in so genannte Drittländer zurückzuführen, also Länder außerhalb der EU- und NATO-Staaten sowie der NATO-gleichgestellten Staaten (Australien, Neuseeland, Schweiz, Japan).

– Besonders signifikant ist eine restriktive Exportkontrollpolitik auch bei der Lieferung von Kleinwaffen im Sinne der EU-einheitlichen Klassifizierung. Durch Kleinwaffen werden in vielen Staaten Konflikte, Menschenrechtsverletzungen und kriminelle Handlungen überhaupt erst ermöglicht: In nahezu allen gewaltsam ausgetragenen Konflikten der letzten zehn Jahre waren militärische Klein- und Leichtwaffen das fast ausschließliche Kampfmittel; sie sind leicht handhabbar und ermöglichen damit auch, Kinder damit auszurüsten und zu Kämpfen zu zwingen. Auf der Basis der von ihr initiierten Gemeinsamen Aktion der EU zu Kleinwaffen (1998) setzt sich die Bundesregierung aktiv gegen die exzessive Anhäufung dieser Waffen ein. Das Kleinwaffendokument der OSZE (November 2000) nennt als Kriterien, die zur Versagung der Exportgenehmigung führen sollen, die Gefahr von Menschenrechtsverletzungen, Unterdrückung, Terrorismus und organisierter Kriminalität im Bestimmungsland.

Aktionsplan der Vereinten Nationen und Zusatzprotokoll zur Bekämpfung der unerlaubten Herstellung von und den unerlaubten Handel mit Schusswaffen zum Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität

Der Aktionsplan der Vereinten Nationen vom Juli 2001 zielt drauf, die illegale Zirkulation dieser Waffen zu unterbinden und den Opfern der durch sie verschärften Konflikte, insbesondere Kindern, Frauen und Alten zu helfen. Besondere Bedeutung kommt hierbei dem UN-Protokoll zur Bekämpfung der unerlaubten Herstellung von und den unerlaubten Handel mit Schusswaffen zu. Das Protokoll wurde im Mai 2001 angenommen (→ B.1.2.2).

Die Bundesregierung unterstützt national und im Rahmen der EU sowie der Vereinten Nationen zahlreiche Projekte, die zum Abbau der Kleinwaffenbestände beitragen. Die Bundeswehr hat seit 1990 ca. 1,5 Mio. überschüssige Kleinwaffen zerstört. Die Bundesregierung wird weiterhin national wie innerhalb der EU und in multilateralen Exportkontrollgremien für eine Rüstungsexportpolitik mit dem Ziel der Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen als Folge von Rüstungsgüterausfuhren eintreten.

Ausfuhr ziviler Güter mit Menschenrechtsrelevanz

Neben Rüstungsgütern und Dual-use-Gütern kennt das deutsche Ausfuhrrecht eine weitere Kategorie von Waren, deren Ausfuhr unter Menschenrechtsgesichtspunkten kontrolliert wird: Güter, die besonders geeignet sind, für Menschenrechtsverletzungen missbraucht zu werden wie z. B. Elektroschlagstöcke und Elektroschockgeräte und ihre hierfür besonders konstruierte Bestandteile sowie Fußfesseln. Die Ausfuhr bedarf der Genehmigung im Einzelfall. Für die Ausfuhr von Elektroschlagstöcken wurden in den letzten Jahren in einer Reihe von Fällen Genehmigungen erteilt, wenn nach strenger Prüfung glaubhaft gemacht wurde, dass sie für einen erlaubten Zweck – vor allem Viehtrieb – vorgesehen sind. Die EU-Staaten haben sich auf eine Liste weiterer Güter (Elektroschockgeräte, Metallfesseln, Handschellen, Ausrüstung zur Kontrolle von Randalierern etc.) geeinigt, deren Ausfuhr auf der Grundlage einer noch zu schaffenden gemeinsamen europäischen Norm in Zukunft ebenfalls kontrolliert werden soll. Hierdurch wird der Kreis der kontrollierten Güter gegenüber der bisherigen deutschen Rechtslage ausgeweitet.

5.7 Menschenrechte und Ausfuhrgewährleistungen des Bundes („Hermes-Deckungen“)

Für die Vergabe von Ausfuhrgewährleistungen gelten die „Richtlinien für die Übernahme von Ausfuhrgewährleistungen“ vom 30. Dezember 1983, zuletzt geändert am 31. Januar 2002. Voraussetzung für die Übernahme einer Ausfuhrgewährleistung ist gemäß Absatz 2.1 der vorgenannten Richtlinien die Förderungswürdigkeit oder ein besonderes staatliches Interesse der Bundesrepublik Deutschland an der Durchführung des Ausfuhrgeschäftes. Ein Ausfuhrgeschäft gilt insbesondere nicht als förderungswürdig, wenn seiner Durchführung wichtige Interessen der Bundesrepublik Deutschland entgegen stehen. Im Einzelfall können projektbezogene Menschenrechtsfragen eine wichtige Rolle spielen.

Seit dem 26. April 2001 sind die „Leitlinien für die Berücksichtigung von ökologischen, sozialen und entwicklungspolitischen Gesichtspunkten bei der Übernahme von Ausfuhrgewährleistungen des Bundes“ in Kraft (s. www.ausfuhrgewaehrleistungen.de). Leitlinien und Einzelfallprüfung stellen sicher, dass diese wichtigen Gesichtspunkte verantwortungsvoll berücksichtigt werden. Dazu gehören auch Menschenrechtsfragen, die sich auf das zu unterstützende Projekt beziehen.

Menschenrechtsfragen können sich insbesondere bei Lieferungen an Streit- und Sicherheitskräfte eines Bestellerlandes stellen, in dem hinreichender Verdacht besteht, dass das Ausfuhrgut vom Empfänger zu fortdauernden oder systematischen Menschenrechtsverletzungen missbraucht wird.

In den Leitlinien wird unter Punkt 2. hervorgehoben, dass die Indeckungnahme eines Exportgeschäftes nur im Rahmen der im Außenwirtschaftsrecht geltenden gesetzlichen Vorschriften, insbesondere der Exportkontrollvorschriften, erfolgen kann. Für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern gelten die Politischen Grundsätze der Bundesregierung vom 19. Januar 2000 und die Entscheidungen des Bundessicherheitsrates. Zur Einhaltung der Menschenrechtsfragen bei Exportkontrollfragen → A 5.6.

Die Entscheidung über die Vergabe von Ausfuhrgewährleistungen trifft der Interministerielle Ausschuss für Ausfuhrbürgschaften und -garantien (IMA). Unter den dabei im Rahmen der Einzelfallprüfung zu beachtenden Kriterien ist der Schutz der Menschenrechte der Bundesregierung ein besonderes Anliegen. Dem IMA gehören die Ressorts Bundesministerium der Finanzen, Auswärtiges Amt und Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung an; den Vorsitz führt das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie. In den Beratungen wird sichergestellt, dass Menschenrechtsfragen in den Entscheidungen des IMA über Deckungsanträge sorgfältig geprüft werden und Hermes-Deckungen im Einklang mit den Zielen der Bundesregierung zur Menschenrechtspolitik stehen.

Da wirtschaftliche sowie ökologische, soziale und entwicklungspolitische Gesichtspunkte im Vergabeverfahren für Ausfuhrgewährleistungen berücksichtigt werden, tragen die Ausfuhrgewährleistungen zur Verbesserung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Entwicklung in den Bestellerländern bei.

A 6 Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

> „Wir müssen Menschenrechte in einem umfassenden Sinne verstehen. Die bürgerlich-politischen und die wirtschaftlich-sozialen Menschenrechte bilden ein untrennbares Ganzes. Beide bedingen und verstärken sich gegenseitig... Alle Menschenrechte sind gleichwertig und müssen parallel vorangebracht und durchgesetzt werden.“
>
> Rede von Bundesaußenminister Fischer vor der 57. Menschenrechtskommission in Genf, 27. März 2001

Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sind u. a.: das Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine Familie, einschließlich ausreichender Ernährung, Bekleidung und Unterbringung, sowie auf eine stetige Verbesserung der Lebensbedingungen (Artikel 11 Absatz 1 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte – „Sozialpakt“, 1966); das Recht eines jeden auf das für ihn erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit (Artikel 12), das Recht eines jeden auf Bildung (Artikel 13) sowie das Recht eines jeden, am kulturellen Leben teilzunehmen und an den Errungenschaften des wissenschaftlichen Fortschritts und seiner Anwendung teilzuhaben (Artikel 15).

Schon die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (1948) führte in den Artikeln 23 bis 27 wirtschaftliche, soziale und kulturelle (WSK-)Rechte auf. Mit dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte („Sozialpakt“) wurde 1966 – parallel zur Verabschiedung des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte – das universelle Menschenrechtsinstrument zu den WSK-Rechten geschaffen; ihm gehören heute 145 Vertragsparteien an. Die Wiener Weltkonferenz für Menschenrechte bekräftigte 1993, dass die WSK-Rechte untrennbarer und gleichrangiger Teil der allgemeinen Menschenrechte sind. Das europäische Pendant zum Sozialpakt ist die Europäische Sozialcharta des Europarats von 1961, die 1996 revidiert wurde.

> „Wir treffen daher den Beschluss, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vollinhaltlich zu achten und ihr Geltung zu verschaffen und uns um den vollen Schutz und die Förderung der bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte für alle in allen unseren Ländern zu bemühen.“
>
> Ziffer 25 der „Millenniums-Erklärung“ der Generalversammlung der Vereinten Nationen, 8. September 2000

Dass Gesellschaften, in denen die WSK-Rechte geachtet und gefördert werden, meist politisch stabiler und wirtschaftlicher erfolgreicher sind als solche, in denen gravierende Defizite bei den WSK-Rechten bestehen, kann als erwiesen gelten. Die Verwirklichung der WSK-Rechte liegt deshalb gerade auch im Interesse von Staaten; sie wirken friedens- und stabilitätsfördernd und mehren den Wohlstand. Um die Voraussetzungen für die umfassende Beachtung der WSK-Rechte zu verbessern, ist die Schaffung neuer und Stärkung bestehender Durchsetzungs- und Überprüfungsmechanismen auch im Bereich der WSK-Rechte ein wichtiges Aufgabenfeld. Dazu zählt die Stärkung der Menschenrechtsmechanismen von Europarat und Vereinten Nationen, die Entwicklung und Anwendung geeigneter Indikatoren und Richtwerte („benchmarks“) zur „Operationalisierung“ der WSK-Rechte, vor allem aber die Prüfung der Frage eines Beschwerdeverfahrens im Rahmen eines Zusatzprotokolls zum UN-Sozialpakt (s. u.).

Für die tatsächliche Umsetzung kommt es entscheidend darauf an, dass die weltweite Realisierung der WSK-Rechte in einem breit angelegten Dialog thematisiert wird, der alle betroffenen Akteure einschließt, vor allem auch die Bevölkerungen in den betroffenen Staaten. Zwar sind weiterhin primär die Staaten für Wahrung und Schutz der Menschenrechte, also auch der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte verantwortlich. Neben Regierungen und internationalen Organisationen müssen aber auch die internationalen Finanzinstitutionen, die Zivilgesellschaft und Wirtschaftsunternehmen (→ A 5) in die Bemühungen um eine Stärkung der WSK-Rechte einbezogen sein. Die Bundesregierung propagiert diesen breit angelegten Dialog und nimmt international als auch innerstaatlich aktiv daran teil. Gemeinsam mit ihren europäischen Partnern vertritt sie eine Politik, die zur stetigen Verbesserung der WSK-Rechte in aller Welt beitragen soll; zur konkreten Umsetzung der WSK-Rechte in Entwicklungsländern u. a. im Rahmen ihrer entwicklungspolitischen Zusammenarbeit (→ A 6.2). Außerdem hat sich die Bundesregierung dafür eingesetzt, dass die WSK-Rechte in die Europäische Grundrechts-Charta aufgenommen wurden (→ B 1.3.1).

Am 24. August 2001 hat die Bundesregierung ihren 4. Bericht über die innerstaatliche Umsetzung der im Sozialpakt niedergelegten Rechte vor dem UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte präsentiert (→ B 3.2.1). Über die innerstaatliche Anwendung der Europäischen Sozialcharta wird sie dem Generalsekretär des Europarates ihren 20. Bericht vorlegen, sobald die Ressortabstimmung hierüber abgeschlossen ist.

Die Bundesregierung begrüßt, dass der Dialog mit der Zivilgesellschaft in Deutschland über die Realisierung der WSK-Rechte im Berichtszeitraum intensiviert wurde, z. B. mit der Nichtregierungsorganisation FIAN (www.fian.org) oder dem Arbeitskreis für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte des Forum Menschenrechte. Sie bleibt bestrebt, die konstruktive Zusammenarbeit in diesem Bereich, auch bei der Erstellung des 4. Deutschen Staatenberichts, weiter zu vertiefen.

6.1 Entwicklungen in der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen

Die WSK-Rechte haben in den vergangenen Jahren in der UN-Menschenrechtskommission eine deutliche Stärkung erfahren. Bei der 57. MRK (2001) galten von insgesamt 82 elf Resolutionen WSK-Themen; daneben bestanden sieben Mandate für MRK-Mechanismen (→ B 2.3.3) zu Einzelthemen aus dem WSK-Bereich. Bei der 58. MRK wurde im April 2002 im Rahmen der ebenfalls neuen Resolution zum Recht auf Gesundheit ein weiteres Mandat für einen Sonderberichterstatter zum Recht auf ein Höchstmaß an Gesundheit etabliert. Die Bundesregierung hat die entsprechende, von Brasilien initiierte Resolution mit eingebracht. Die Bundesregierung begrüßt, dass der Gleichwertigkeit und Interdependenz aller Menschenrechte in der Menschenrechtskommission durch diese Resolution Ausdruck verliehen wird und engagiert sich für eine weitere Stärkung der Verfahren und Mechanismen der MRK im WSK-Bereich. Sie hat im Berichtszeitraum in der MRK folgende Initiativen ergriffen bzw. unterstützt[12] :

Frage eines Zusatzprotokolls zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und Einsetzung eines Unabhängigen Experten durch die Menschenrechtskommission

Die Bundesregierung hat im November 1998 gegenüber den Vereinten Nationen eine Stellungnahme abgegeben, wonach sie der Auffassung ist, dass die Verfügbarkeit von Individualbeschwerdemöglichkeiten grundsätzlich dazu geeignet ist, Rechtsstellung und Rechtsbewusstsein der Betroffenen zu stärken und die Bereitschaft der Vertragsstaaten zur Implementierung ihrer Verpflichtungen zu fördern; sowie dass für das effiziente Funktionieren eines Beschwerdemechanismus im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte die Klärung des genauen Regelungs- und Verpflichtungsgehalts dieser Rechte sowie der Beschwerdebefugnis äußerst wichtig ist (zum Zusatzprotokoll zum Sozialpakt → B 1.2.3).[13] Sie befürwortet deshalb, die verbleibenden Unklarheiten zum konkreten Verpflichtungsgehalt der im Sozialpakt niedergelegten Rechte zu beseitigen (→ Kasten).

Bei der 57. MRK hatte die Bundesregierung maßgeblichen Anteil daran, dass durch die Schaffung des Mandats eines Unabhängigen Experten zur Frage eines Zusatzprotokolls zum Internationalen Übereinkommen über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in der Grundsatz-Resolution zur Realisierung der WSK-Rechte (Res. 2001/30) der langjährige Stillstand in der Anbahnung von Verhandlungen über ein Zusatzprotokoll zum Sozialpakt überwunden wurde. Der Experte soll den derzeitigen Meinungsstand zu Nutzen und Funktionieren eines Zusatzprotokolls aufarbeiten und damit eine bessere Grundlage für zukünftige Verhandlungen schaffen. Zum Unabhängigen Experten hat die MRK im Juni 2001 Hatem Kotrane (Tunesien) ernannt. Er hat der 58. MRK (2002) seinen ersten Bericht vorgelegt (E/CN.4/2002/57). Die 58. MRK verlängerte dessen Mandat um ein weiteres Jahr und beschloss zugleich, dass bei der 59. MRK eine förmliche Arbeitsgruppe zur Erarbeitung eines Entwurfs des Zusatzprotokolls eingesetzt werden soll (Res. E/CN.4/2002/L.40, op. 9f).

Justiziabilität der WSK-Rechte: Zusatzprotokoll zum Internationalen Übereinkommen über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und Unabhängiger Experte der Menschenrechtskommission

Individual- und Gruppenbeschwerdeverfahren existieren nach verschiedenen Menschenrechtsübereinkommen der Vereinten Nationen sowie im Rahmen regionaler Menschenrechts-Instrumente (→ B 3), nicht aber für das umfassendste internationale Instrument zu den WSK-Rechten, den Sozialpakt.[14] Die Wiener Weltkonferenz über Menschenrechte hat deshalb bereits 1993 die Menschenrechtskommission aufgefordert, zusammen mit dem Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte die Frage von Zusatzprotokollen zum Sozialpakt zu prüfen (Dok. A/Conf.157/23; Teil 2, para. 75). Der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (→ B 2.3.2) hat der MRK im Jahre 1996 eine Stellungnahme sowie den Entwurf eines Textes für ein solches Zusatzprotokoll vorgelegt (Annex zu Dok. E/CN.4/1997/105). Seither hat ein intensiver

[12] Alle nachstehend genannten Dokumente in englischer Sprache im UN-Dokument E/CN.4/2001/L.11/Add.4 vom 23. April 2001 (www.unhchr.ch > Dokumente).

[13] Voller Wortlaut der Stellungnahme an die Vereinten Nationen im 5. Menschenrechtsbericht der Bundesregierung, www.auswaertiges-amt.de.

[14] Auch im Rahmen der (Revidierten) Europäischen Sozialcharta existiert kein Individual-Beschwerdeverfahren; als Kontrollmechanismus ist hier wie auch im UN-Sozialpakt ein Berichtsverfahren vorgesehen. Untersuchungs- und Kontrollmechanismen zu WSK-Rechten existieren auch im Rahmen der Internationalen Arbeitsorganisation, der UNESCO und des vertraulichen so genannte „1503-Verfahrens" des ECOSOC; diese sind jedoch ebenfalls nicht als Individual- oder Gruppen-Beschwerdeverfahren ausgeformt. Zum Überprüfungsverfahren im Rahmen des Berichtswesens gemäß Artikel 16 ff. des Sozialpakts → B 2.3.2; zum 4. Deutschen Staatenbericht gemäß Artikel 16 Sozialpakt → B 3.2.1.

Meinungsbildungsprozess über die Schaffung eines Individualbeschwerdeverfahrens im Rahmen eines Zusatzprotokolls zum Sozialpakt stattgefunden, der jedoch noch nicht zum Beginn konkreter Verhandlungen geführt hat.

Die Bundesregierung steht einem Beschwerdeverfahren aufgeschlossen gegenüber; sie sieht zur Frage der Justiziabilität dieser Rechte jedoch noch Klärungsbedarf. Die Bundesregierung befürwortet, dass die Arbeiten zur Klärung des Verpflichtungsgehalts der WSK-Rechte vorangetrieben wurden. Sie hat ausdrücklich die Schaffung des Mandats eines Unabhängigen Experten zur Frage eines Zusatzprotokolls zum Internationalen Übereinkommen über wirtschaftliche und kulturelle Rechte durch die 57. MRK (2001) unterstützt. Bei der 58. MRK hat sich die Bundesregierung für die Einsetzung einer Arbeitsgruppe zur Erarbeitung des Protokolls ausgesprochen. Darüber hinaus unterstützet die Bundesregierung den Internationalen Workshop über die Justiziabilität der WSK-Rechte, den das Büro der Hochkommissarin für Menschenrechte gemeinsam mit der Internationalen Juristenkommission (International Commission of Jurists, ICJ) am 5./6. Feburar 2001 in Genf abhielt (E/CN.4/2001/62/Add.2). Die Bundesregierung wird die ICJ bei der Klärung der Frage der Justiziabilität und der Beratung des Unabhängigen Experten auch im Zeitraum 2002 bis 2004 unterstützen.

WSK-Resolutionen und Sonderberichterstatter der Menschenrechtskommission

Die Bundesregierung hat sich in der MRK im Berichtszeitraum aktiv am Verhandlungsprozess zu folgenden WSK-Resolutionen beteiligt und diese mit eingebracht: Recht auf Bildung, Recht auf Nahrung, Recht auf angemessenes Wohnen, Recht auf Gesundheit (58. MRK), Menschenrechte und extreme Armut, Realisierung der WSK-Rechte und Frage ihrer Verwirklichung in Entwicklungsländern (hier war Deutschland bei der 56. MRK Haupt-Einbringer) sowie Landrechte von Frauen. Die Resolution zum Thema Angemessenes Wohnen als Teil des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard (Res. 2001/28) hat die Bundesregierung bei der 57. MRK neu initiiert und bei der 58. MRK erneut erfolgreich eingebracht (Annahme im Konsens, s. u.). Mit Ausnahme der Resolutionen zum Recht auf Nahrung und Realisierung der WSK-Rechte sowie der Resolution zum Recht auf Gesundheit (diese wurde erst bei der 58. MRK erstmals von Brasilien initiiert) wurden alle genannten Resolutionen von der 57. MRK im Konsens angenommen (www.unhchr.ch > Dokumente).

Die Bundesregierung hat zudem bei der 58. MRK das Seminar zur „Operationalisierung der WSK-Rechte am Beispiel des Rechts auf Gesundheit“ (11. April 2002) unterstützt, das wesentlich vom deutschen Mitglied des Ausschusses über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (→ B 2.3.2), Eibe Riedel, gestaltet wurde.

Deutsche Resolution zum Recht auf angemessenes Wohnen

Das Recht auf angemessene Unterbringung ist u. a. in Artikel 25 Abs. 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, in Artikel 11 Abs. 1 des Sozialpakts und in Artikel 27 Abs. 3 der Kinderrechtskonvention niedergelegt. Dennoch sind nach Schätzungen des United Nations Human Settlements Programme (Habitat) mindestens 100 Millionen Menschen weltweit, darunter 30 bis 70 Millionen Kinder, ohne jegliche Unterkunft; für eine weit größere Zahl von Menschen muss das Kriterium der Angemessenheit als unerfüllt gelten. Die Bundesregierung hat bei der 57. MRK erstmals eine Resolution zum Thema Angemessenes Wohnen als Teil des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard eingebracht, die am 20. April 2001 nach schwierigen Verhandlungen im Konsens angenommen wurde (Res. 2001/28). Die Resolution ruft Staaten und Regierungen auf, dem Recht auf angemessenes Wohnen mit besonderer Sorge um die schwächeren Bevölkerungsschichten Geltung zu verschaffen sowie dafür Sorge zu tragen, dass Diskriminierungen jeder Art unterbleiben. Außerdem wird in der Resolution das Mandat des Sonderberichterstatters zum Recht auf Wohnen (s. u.) spezifiziert. Deutschland hat die Resolution bei der 58. MRK erneut eingebracht. Die Resolution wurde am 22. April 2002 im Konsens angenommen; sie hatte 44 Mit-Einbringer (2001: 29). In einer von der Bundesregierung bezuschussten Podiumsdiskussion mit Wohnungsbau-, Entwicklungs-, und Menschenrechtsexperten zum Recht auf Wohnung, die im Rahmen der Habitat-Überprüfungskonferenz „Istanbul plus 5“ (New York, Juni 2001) stattfand, stellte Deutschland den Vorsitzenden.

Sonderberichterstatter zum Recht auf Wohnen und zum Recht auf Nahrung

Die 56. MRK nahm am 17. April 2000 die von der Bundesregierung eingebrachte Grundsatz-(„Omnibus-“)Resolution zur Realisierung der WSK-Rechte an, die als wesentliche Neuerung die Schaffung des Mandats eines Sonderberichterstatters zum Recht auf angemessenes Wohnen enthält. Seine Aufgabe besteht darin, über den Stand der Realisierung des Rechts auf angemessenes Wohnen zu berichten und, u. a. auf Grundlage von Konsultationen mit Regierungen, internationalen Organisationen und der Zivilgesellschaft, Empfehlungen darüber abzugeben, wie die Verwirklichung dieses Recht verbessert werden kann. Zum ersten Sonderberichterstatter hat die MRK am 4. September 2000 Miloon Kothari (Indien) ernannt. Er hat der 57. MRK seinen ersten Bericht vorgelegt (E/CN.4/2001/51) und der 58. MRK erneut berichtet (E/CN.4/2002/59).

Außerdem wurde bei der 56. MRK das Mandat eines Sonderberichterstatters zum Recht auf Nahrung geschaffen. Die Bundesregierung hat die entsprechende, von Kuba initiierte Resolution zum Recht auf Nahrung (2000/25) bei der 57. und 58. MRK mit eingebracht; im November 2001 auch bei der 56. Generalversammlung. Zum Sonderberichterstatter wurde am 4. September 2000 Jean

Ziegler (Schweiz) ernannt. Er hat der 57. MRK seinen ersten Bericht vorgelegt (E/CN.4/2001/53) und der 58. MRK erneut berichtet (E/CN.4/2002/58).

Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

Der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (→ B 2.3.2) hat nach seiner Mandatierung durch den UN-Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) seit 1989 vierzehn General Comments zu allgemeinen und speziellen Fragestellungen aus dem WSK-Bereich sowie zum Berichtsverfahren des Sozialpakts vorgelegt. Die Kommentare 4, 12 und 13 befassen sich mit dem Recht auf angemessenes Wohnen, Recht auf angemessene Ernährung und Recht auf Bildung. Der maßgeblich vom deutschen Ausschussmitglied Eibe Riedel gestaltete Kommentar Nr. 14 befasst sich mit dem Recht auf Gesundheit. Der Ausschuss prüft außerdem die Staatenberichte (→ B 2.3.2), die die Vertragsstaaten nach Artikel 16 des Sozialpakts in regelmäßigen Abständen vorzulegen haben. Sie legen die Maßnahmen dar, die hinsichtlich der Beachtung der in dem Pakt anerkannten Rechte getroffen wurden, sowie die Fortschritte, die dabei erzielt wurden. Der Ausschuss gibt dazu „Abschließende Bemerkungen“ ab (www.unhchr.ch > treaty based database), die öffentlich sind. Zum vierten deutschen Staatenbericht → B 3.2.1. Ferner hat der Ausschuss zahlreiche Stellungnahmen an Weltkonferenzen und Sondergeneralversammlungen der Vereinten Nationen und andere internationale Gremien abgegeben.

6.2 Entwicklungen im Europarat und anderen internationalen Organisationen

Europarat

Die Europäische Sozialcharta vom 18. Oktober 1961, in Kraft getreten am 26. Februar 1965, ist das Gegenstück zur Europäischen Menschenrechtskonvention im Bereich der wirtschaftlichen und sozialen Grundrechte. Sie schützt neunzehn grundlegende soziale und wirtschaftliche Rechte. Wie die Europäische Menschenrechtskonvention sieht auch die Sozialcharta ein internationales Rechtsschutzsystem vor, durch welches die Einhaltung ihrer Normen durch die Vertragsstaaten überwacht werden soll. Dieses Verfahren ist jedoch im Gegensatz zur Europäischen Menschenrechtskonvention (→ B 1.1) nicht gerichtsförmig ausgestaltet. Es basiert auf Staatenberichten über die Umsetzung der Charta, die die Regierungen der Vertragsstaaten dem Europarat alle zwei Jahre bzw. als Teilberichte jährlich einreichen müssen. Ein Sachverständigenausschuss (so genannter Europäischer Ausschuss für Soziale Rechte) sowie nachfolgend der aus Vertretern der Vertragsstaaten gebildete Regierungsausschuss legen dem Ministerkomitee Berichte mit Empfehlungen vor. Das Ministerkomitee als Entscheidungsorgan des Europarates kann notwendige Empfehlungen an die betroffenen Regierungen richten.

Der jüngste, 19. deutsche Staatenbericht zu den Kernbestimmungen der Europäischen Sozialcharta (Berichtszeitraum 1999 bis 2000) ist dem Europarat am 13. August 2001 (deutsche Fassung) bzw. 22. Oktober 2001 (in Übersetzung) zugeleitet worden. Er wurde den Sozialpartnern zur Kenntnis gegeben. Die Prüfung durch den Europäischen Ausschuss für Soziale Rechte ist derzeit noch nicht abgeschlossen. Es ist damit zu rechnen, dass die Schlussfolgerungen zur Beratung im Regierungsausschuss der Sozialcharta im Mai und September 2002 vorliegen werden. Der 20. deutsche Staatenbericht zu den so genannten Nichtkernbestimmungen (Berichtszeitraum 1997 bis 2000) ist dem Europarat in deutscher Sprache am 3. April 2002 zugeleitet werden.

Die Prüfung einer Ratifikation der Revidierten Europäischen Sozialcharta von 1996 konnte noch nicht mit positivem Ergebnis abgeschlossen werden. Die Möglichkeiten, bestehende Bedenken auszuräumen, werden gegenwärtig geprüft. Wegen der Vielzahl der zu beteiligenden Stellen und der Komplexität der Materie nimmt die Prüfung jedoch erhebliche Zeit in Anspruch. Schwierigkeiten bereiten vor allem verschiedene Anforderungen der Überwachungsgremien an die innerstaatliche Umsetzung von Regelungsgegenständen, die aus den sehr allgemein gehaltenen Formulierungen des Übereinkommens abgeleitet werden.

Internationale Arbeitsorganisation (IAO)

Die im Juni 1998 von der Internationalen Arbeitskonferenz auf ihrer 86. Tagung angenommene Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen ermöglicht es Staaten, die diejenigen Übereinkommen der IAO, in denen die grundlegenden Arbeitnehmerrechte („Kernarbeitsnormen“, → A 5.3) verankert sind, (noch) nicht ratifiziert haben, sich international politisch zu verpflichten, diese Rechte einzuhalten. Eine der Folgemaßnahmen der Erklärung ist ein so genannter Globalbericht über jeweils eine Gruppe von Rechten, der jährlich der Konferenz vorzulegen ist. In ihn fließen Informationen sowohl aus den Durchführungsberichten der Vertragsstaaten der einschlägigen Übereinkommen ein als auch aus den Berichten, die Nichtvertragsstaaten aufgrund der Erklärung vorzulegen haben. Themen der Globalberichte waren im Jahr 2000 die Vereinigungs- und die Tarifvertragsfreiheit und im Jahr 2001 die Zwangsarbeit.

Große Beachtung fand die erstmalige Anwendung des Artikels 33 der IAO-Verfassung (www.ilo.org) durch die Internationale Arbeitskonferenz im Juni 2000 gegenüber Myanmar wegen Verstoßes gegen das Verbot der Zwangsarbeit. In der Entschließung empfahl die Konferenz u. a. den Mitgliedern – Regierungen, Arbeitgeber und Arbeitnehmer –, ihre Beziehungen zu Myanmar zu überprüfen, und forderte den Generaldirektor auf, andere internationale Organisationen zu unterrichten und zu bitten, Aktivitäten im Rahmen ihrer Zusammenarbeit mit Myanmar einzustellen, wenn diese unmittelbar oder mittelbar geeignet sind, die Fortdauer der Zwangsarbeit dort zu erleichtern.

6.3 Maßnahmen der Entwicklungspolitik zur Förderung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte

Als Beispiele für Maßnahmen, mit denen die Entwicklungszusammenarbeit wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte fördert, werden hier das Recht auf Bildung und das Recht auf Nahrung angeführt.

Recht auf Bildung

Das „Menschenrecht auf Bildung" war zentraler Bezugspunkt der Weltbildungsforen von Jomtien (1990) und Dakar (2000). Das Verständnis von Grundbildung wurde dabei in zweifacher Hinsicht erweitert. Grundbildung bedeutet demnach nicht nur die Vermittlung von Lesen, Schreiben und Rechnen, sondern die Befriedigung „grundlegender Lernbedürfnisse", d. h. derjenigen Grundkenntnisse und Fertigkeiten, die Menschen brauchen, um ihre Lebensbedingungen verbessern zu können. Grundbildung soll als „enabling instrument" Menschen in die Lage versetzen, die Entwicklung der Gesellschaft, der sie angehören, zu verstehen und mitzugestalten. Zweitens legten die Weltbildungsforen fest, dass es dabei nicht nur um die Lernbedürfnisse von schulpflichtigen oder schulfähigen Kindern geht, sondern auch um analphabetische Jugendliche und Erwachsene in außerschulischen Bildungsprogrammen aller Art.

Vor dem Hintergrund des überwölbenden Zieles der Armutsbekämpfung (→ A 6.4) bestimmt dieser erweiterte Bildungsbegriff die Gestaltung der Bildungsförderung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Gefördert werden Maßnahmen und Vorhaben in der Grundbildung, der beruflichen Bildung sowie in der Hochschul- bzw. der tertiären Bildung. Von zunehmender Bedeutung sind zudem Bildungsmaßnahmen, die sich auf den non-formalen, außerschulischen Bereich richten. Zwei Beispiele, aus denen der Bezug zwischen den Maßnahmen im Bereich der Bildung und die Förderung von Menschenrechten hervorgeht:

Bildung für Mädchen und Frauen

Mädchen und Frauen stellen in vielen Ländern die Verliererinnen der Bildungssysteme dar: Mädchen werden zu einem geringeren Anteil als Jungen eingeschult, und sie verlassen die Schulen oftmals früher als ihre männlichen Klassenkameraden. Neben geschlechtsspezifisch verminderten Erwerbschancen ist in den betroffenen Ländern deshalb oft auch der Anteil der Analphabetinnen größer als bei Jungen und Männern. Neben sozio-kulturellen Gründen kann eine Benachteiligung von Mädchen auch im Schulsystem selbst liegen, angefangen bei so grundlegenden Dingen wie der sanitären Ausstattung der Schulen. Eine Komponente der deutschen Entwicklungszusammenarbeit im Bildungsbereich ist deshalb beispielsweise der Bau und die mädchengerechte Ausstattung von Schulen und Klassenräumen. Projekte der technischen Zusammenarbeit richten sich auch auf Fortbildungsmaßnahmen für das Lehrpersonal oder non-formale Bildungsangebote für Mädchen und Frauen außerhalb der Schulen.

Bildung für Flüchtlinge

Kinder und Jugendliche, aber auch erwachsene Analphabeten in Flüchtlingslagern haben oft keinerlei Zugangsmöglichkeiten zu Bildungsangeboten. Oft sind in den temporär angelegten oder spontan entstandenen Flüchtlingslagern die materiellen Voraussetzungen für die Bereitstellung von Unterrichtsräumen nicht gegeben, und geeignetes Lehrpersonal steht nicht zur Verfügung. Hohe Migration verhindert den Aufbau von Klassen und die Verfolgung längerfristiger Bildungsziele. Geeignetes Lehrmaterial steht nicht zur Verfügung. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit berücksichtigt Bildungsangebote für Flüchtlinge und verfügt über Erfahrung in der Bereitstellung von entsprechenden Angeboten für Menschen in Flüchtlingslagern und temporären Massenunterkünften. Die Anforderungen reichen hierbei von der inhaltlichen und sprachlichen Anpassung von Lehrmaterialien bis hin zu organisatorischen Fragen und der Bereitstellung einer Schulverwaltung unter schwierigsten Bedingungen.

Recht auf Nahrung

Hunger und Unterernährung sind nach wie vor zentrale Entwicklungsprobleme der Welt. Immer noch sind ca. 815 Millionen Menschen stark ernährungsgefährdet. Dies ist häufig nicht Folge einer ungenügenden Nahrungsproduktion, sondern von Armut, mangelnder Kaufkraft und fehlendem Zugang zu produktiven Ressourcen wie Land, Krediten und Wasser. Durch das Recht auf Nahrung wird anerkannt, dass alle Menschen einen rechtlich begründeten Anspruch auf eine ausreichende Ernährung haben.

Auf dem Welternährungsgipfel 1996 in Rom wurde die Umsetzung des Rechts auf Nahrung erstmals im Rahmen der Welternährungsorganisation (FAO) als verbindliche Zielsetzung formuliert. Allerdings fehlt es bislang am politischen Willen zur konsequenten Umsetzung dieses Menschenrechts. Zwar haben einige Länder das Recht auf Nahrung in ihren Verfassungen verankert, ausreichende Vorraussetzungen für seine Umsetzung wurden jedoch nur in unzureichendem Maße geschaffen.

Das BMZ beauftragte im Jahr 2000 die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) mit der Durchführung des Sektorvorhabens „Umsetzung des Menschenrechts auf Nahrung", mit dem Ziel, innerhalb von drei Jahren wirksame Ansätze zur Umsetzung des Rechts auf Nahrung zu entwickeln, die Unterstützung von politischen Entscheidungsträgern bei der normativen Verankerung und Verbreitung dieser Ansätze zu finden, und das Thema Nahrung als Menschenrecht in der öffentlichen Diskussion zu verankern. Die Beratung deutscher und internationaler Gremien ist ein wichtiges Arbeitsfeld des Projektes. Diese Beratungsaufgabe wird insbesondere unter der intensiven Mitarbeit verschiedener in diesem Bereich tätiger Nichtregierungsorganisationen (z. B. FIAN, www.fian.org) verstärkt. So wird versucht, legislative Prozesse für die Umsetzung des Rechts auf Nahrung in ausgewählten Kooperationsländern (z. B. Mosambik, Indien) zu unterstützen und entsprechende Strategien zu entwickeln.

3. Internationale Expertenkonsultation zum Recht auf Nahrung, Bonn, 12. bis 14. März 2001

Der Welternährungsgipfel beschloss 1996, das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte (OHCHR) mit der Durchführung von Expertenkonsultationen zu dieser Problematik zu beauftragen. Die 3. Internationale Expertenkonsultation zum Recht auf Nahrung fand von 12. bis 14. März 2001 auf Einladung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung in Bonn statt (www.bmz.de). Die wichtigsten Schlussfolgerungen der Tagung waren:

– Das Recht auf Nahrung hat den gleichen Stellenwert wie die anderen Menschenrechte; seine Umsetzung muss mit der gleichen Entschiedenheit betrieben werden.

– Hungerbekämpfung und Armutsminderung sind untrennbar miteinander verbunden; Armutsminderungsstrategien müssen den Zugang zu Nahrung als vordringliche Komponente beinhalten;

– Wirtschaftliches Wachstum führt nicht automatisch zur Reduzierung von Unterernährung. Nur wenn eine gerechte Verteilungspolitik auch die Armen an den Früchten des Wachstums teilhaben lässt und ihnen Zugang zu produktiven Ressourcen verschafft, kann der Hunger wirksam bekämpft werden.

– Die Umsetzung des Rechts auf Nahrung ist nicht alleine eine Verpflichtung von Staaten und Regierungen; sie liegt auch in der Verantwortung von Familien, Gemeinden, der Privatindustrie sowie der internationalen Organisationen. Dies gilt insbesondere auch in Hinblick auf geschlechtsspezifische Benachteiligungen beim Zugang zu Nahrung.

– Ein wichtiger nächster Schritt zur Durchsetzung des Rechts auf Nahrung ist die Entwicklung und Verabschiedung eines internationalen Verhaltenskodex zum Recht auf angemessene Nahrung.

Politik gegen den Hunger: Internationaler Workshop zu einem Verhaltenskodex zum Recht auf Nahrung, Berlin, 22./23. Mai 2002

Im Vorfeld des „Welternährungsgipfel: Fünf Jahre danach“ (Rom, 10. bis 13. Juni 2002) veranstaltete das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft gemeinsam mit anderen FAO-Mitgliedsländern einen Internationalen Workshop zu einem Verhaltenskodex zum Recht auf Nahrung („Politik gegen den Hunger“ Berlin, 22./23. Mai 2002). Die Arbeitstagung, an der u. a. der FAO-Generalsekretär Jacques Diouf teilnahm, verfolgte einen zweifachen Zweck:

1. Beitrag zur Mobilisierung des politischen Willens, die Bekämpfung von Hunger und Unterernährung wieder zu einem prioritären politischen Anliegen zu machen;

2. Unterstützung des Prozesses der Entwicklung und Anwendung eines freiwilligen Verhaltenskodexes zum Recht auf Nahrung entsprechend Ziel 7.4 des Aktionsplans des Welternährungsgipfels 1996, orientiert an den Inhalten des General Comment 12 des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (→ B 2.3.2) und der Schlussfolgerung Nr. 5 der 3. Internationalen Expertenkonsultation zum Recht auf Nahrung in Bonn (12. bis 14. März 2001, s. o.).

Der Workshop in Berlin wandte sich im Gegensatz zu den bisherigen Veranstaltungen zum Recht auf Nahrung weniger an ausgewählte Experten für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte, sondern an eine breitere entwicklungs- und agrarpolitische Öffentlichkeit, insbesondere auch an die Delegierten des kommenden „Welternährungsgipfels: Fünf Jahre danach“. Mit diesem Workshop sollten u. a. die fachlichen Grundlagen erarbeitet werden, um in der Abschlussresolution des „Welternährungsgipfels: Fünf Jahre danach“ eine sachgerechte Empfehlung zu verabschieden, einen freiwilligen Verhaltenskodex zum Recht auf Nahrung und Ernährungssicherung in Zusammenarbeit zwischen FAO, UN-Hochkommissariat für Menschenrechte und anderen zuständigen Institutionen zu entwickeln. Zum „Welternährungsgipfel: Fünf Jahre danach“ siehe www.fao.org.

Exkurs:

Zugang zu Wasser – Thema des 21. Jahrhunderts

Angemessener Zugang zu Wasser, insbesondere Trinkwasser, ist eine der großen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts. Die Wasserfrage genießt deshalb seit vielen Jahren in der Welternährungsorganisation (FAO), im Weltentwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) und anderen Programmen der Vereinten Nationen wie auch in der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit herausragenden Stellenwert. Die Millennium-Erklärung der Vereinten Nationen hat u. a. das Ziel gesetzt, bis zum Jahre 2015 die Zahl der Menschen, die keinen gesicherten Zugang zu sauberem Trinkwasser haben, zu halbieren. Die „Bonner Empfehlungen" („Bonn Recommendations for Action") der Internationale Süsswasserkonferenz in Bonn (3. bis 7. Dezember 2001) enthalten wichtige Aussagen zur Frage des Zugangs zu Wasser. Die Wasserfrage wird beim Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung („Rio + 10", Johannesburg, Südafrika, 26. August bis 4. September 2002) eine wichtige, beim Weltwasserforum in Japan im Jahre 2003 die zentrale Rolle spielen. Als menschenrechtliches Thema, basierend auf dem rechte-gestützten Ansatz (→ B 1.2) ist die Wasserfrage dagegen in den internationalen Gremien bisher vergleichsweise wenig erörtert worden.[15] Der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (→ B 2.3.2) erarbeitet zurzeit einen Allgemeinen Kommentar (General Comment), der Zugang zu Wasser als Teil des Rechts auf einen angemessenen Lebenstandard im Sinne von Artikel 11 Abs. 1 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte begreift. Dieser Kommentar soll vom Sozialpaktausschuss im November 2002 angenommen werden. Die Bundesregierung wird das Thema „Angemessener Zugang zu Wasser, insbesondere Trinkwasser" in ihrem 7. Menschenrechtsbericht (2004) aufgreifen.

6.4 Armutsbekämpfung: Das Aktionsprogramm 2015 als Beitrag der Bundesregierung zur Umsetzung der globalen Entwicklungsziele der UN-Millenniumserklärung

Derzeit müssen rund 1,2 Milliarden Menschen weltweit mit weniger als einem Dollar pro Tag auskommen, d. h. sind extrem arm. Etwa 800 Millionen Menschen hungern oder leiden unter Mangelernährung. Die Armut in den Entwicklungsländern ist eng verbunden mit vielen anderen Problemen, so Bevölkerungswachstum oder HIV/AIDS, mangelnden Bildungsmöglichkeiten, sozialer Ausgrenzung. Die Menschenrechte der Betroffenen, insbesondere ihre wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, sind verletzt oder stark eingeschränkt.

Die internationale Gemeinschaft ist sich einig, dass Armut zu den Grundproblemen des beginnenden neuen Jahrhunderts gehört. Vor diesem Hintergrund haben sich die Staats- und Regierungschefs in der Millenniumserklärung der Vereinten Nationen (A/RES/55/2, www.un.org) im September 2000 dem Ziel verpflichtet, bis zum Jahr 2015 den Anteil der extrem armen Menschen in der Welt zu halbieren. Dabei wird die Bekämpfung der weltweiten Armut heute in der internationalen Politik als eine globale Aufgabe angesehen, die über die Entwicklungspolitik hinausgeht.

Um den Beitrag Deutschlands zu verdeutlichen, kündigte der Bundeskanzler ein nationales Aktionsprogramm der Bundesregierung an, das unter Federführung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung erarbeitet und am 4. April 2001 vom Kabinett verabschiedet wurde. Dieses Aktionsprogramm 2015 – Armutsbekämpfung: Eine globale Aufgabe sieht auch konkrete Maßnahmen im Bereich der Menschenrechte vor:

- verstärkte Unterstützung von Partnerregierungen und zivilgesellschaftlichen Akteuren bei der Verwirklichung aller Menschenrechte;
- Unterstützung eines funktionsgerechten Beschwerdemechanismus für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte;
- Zusammenarbeit mit der Internationalen Arbeitsorganisation bei Programmen für die Beachtung der Kernarbeitsnormen;
- Hinwirken auf eine verstärkte Berücksichtigung von Menschenrechten bei Gestaltung von Politik und Vorhaben der Internationalen Finanzinstitutionen;
- Unterstützung der Bildungs- und Aufklärungsarbeit zum Thema Menschenrechte in Deutschland.

Dem liegt die Überzeugung zugrunde, dass das ehrgeizige Ziel der Armutshalbierung bis 2015 nicht allein mit den herkömmlichen Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit erreicht werden kann. Vielmehr ist ein breiteres Verständnis der Armut unabdingbar, das nicht nur Einkommen umfasst, sondern ebenso Beteiligungsmöglichkeiten armer Menschen am gesellschaftlichen Leben, Herausbildung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Achtung der Menschenrechte etc. Es gilt, im Rahmen einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit national und international Handlungsspielräume zu schaffen, um Potenziale der direkt Betroffenen zu mobilisieren.

Wegen dieses gesellschaftlichen Bezugs wird Armutsbekämpfung als eine politische Aufgabe definiert; als wichtiger Bestandteil einer Gesamtpolitik, die auf globale Zukunftssicherung ausgerichtet sein muss. Die Fragen der Kohärenz zwischen den unterschiedlichen Politikfeldern sowie des koordinierten Einsatzes des gesamten politi-

[15] Die Unterkommission der UN-Menschenrechtskommission hat einen unabhängigen Experten zu diesem Thema eingesetzt, der 1998 eine Studie vorgelegt hat (E/CN.4/Sub.2/1998/7). Aufbauend auf dessen Arbeitsergebnissen, hat die Unterkommission bei ihrer 53. Sitzung (August 2001) eine Resolution zum Thema „Promotion of the realization of the right to drinking water and sanitation" angenommen (E/CN.4/Sub.2/Res/2001/2), in der sie der MRK die Schaffung des Mandats eines Sonderberichterstatters empfiehlt. Die 58. Menschenrechtskommission hat diese Resolution am 22. April 2002 mit 37 Ja- bei einer Nein-Stimme und neun Enthaltungen indossiert.

schen Instrumentariums gewinnen somit an Bedeutung. So ist für die Bundesregierung Armutsbekämpfung wichtiger Bestandteil ihrer gesamten Politikgestaltung, die unter dem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung steht, und überwölbende Aufgabe der Entwicklungspolitik (→ A 7).

Exkurs:

Soziale Lebenslagen in Deutschland: Der Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung

Die Bundesregierung hat seit 1998 die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung in Deutschland zu einem Schwerpunkt ihrer Politik gemacht und kommt damit auch internationalen Verpflichtungen nach, die sich u. a. aus dem Abschlussdokument des Weltsozialgipfels von Kopenhagen im Jahr 1995 (Dok. A/Conf.166/9) und aus Vereinbarungen auf europäischer Ebene ergaben.

Am 25. April 2001 hat das Bundeskabinett den Bericht „Lebenslagen in Deutschland – der erste Armuts- und Reichtumsbericht“ verabschiedet und damit den Beschluss des Deutschen Bundestages vom 27. Januar 2000 umgesetzt (Drs. 14/2562). Am 19. Oktober 2001 hat der Deutsche Bundestag beschlossen, die Armuts- und Reichtumsberichterstattung zu verstetigen und die Bundesregierung dazu verpflichtet, jeweils zur Mitte einer Wahlperiode einen Bericht vorzulegen. Die nationale Armuts- und Reichtumsberichterstattung wird flankiert durch den „Nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung 2001 bis 2003“, der aufgrund der Vereinbarung der EU-Staats- und Regierungschefs von Nizza vorgelegt wurde (EU-Dok. 14110/00).

Der Armuts- und Reichtumsbericht (Bundestagsdrucksache 14/5990, www.bma.bund.de) beschreibt umfassend die soziale Lage in Deutschland von den achtziger Jahren bis zum Jahr 1998. Die Bundesregierung trägt damit der Notwendigkeit Rechnung, dass ein entwickelter Industriestaat wie Deutschland detaillierte Kenntnisse über die soziale Wirklichkeit als Grundlage politischen Handelns braucht. Es wird ein differenziertes Bild der Verteilung von Einkommen und Vermögen gezeichnet, aber auch der Blick auf Chancengleichheit und soziale Teilhabe gerichtet.

Grundlage des Berichts ist ein differenziertes Armutsverständnis im Sinne des Lebenslagenansatzes. Danach gelten Personen, Familien und Gruppen dann als arm, wenn sie über so geringe materielle, kulturelle und soziale Mittel verfügen, dass sie von der allgemein üblichen Lebensweise ausgeschlossen sind. Nach diesem pluralistischen Armutsbegriff werden Unterversorgungslagen aus verschiedenen Perspektiven betrachtet, wie etwa relative Einkommensarmut, gesundheitliche Beeinträchtigungen, zerrüttete Familienverhältnisse, soziale Brennpunkte in Großstädten, Obdachlosigkeit oder Überschuldung. Im Hinblick auf den Reichtumsbegriff fehlen noch, auch wegen des erst in Ansätzen entwickelten Forschungsstandes, klare Definitionen und Abgrenzungen.

Die Vielzahl von Daten und Fakten, die der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung liefert, lassen sich in folgenden zentralen Entwicklungen für die Jahre bis 1998 zusammenfassen:

1. Das Phänomen sozialer Ausgrenzung ist auch in einem wohlhabenden Land wie Deutschland anzutreffen.
2. In fast allen Lebensbereichen hat im Zeitraum bis 1998 soziale Ausgrenzung zugenommen und Verteilungsgerechtigkeit abgenommen.
3. Das wichtigste Armutsrisiko ist Arbeitslosigkeit und, damit häufig verbunden, Niedrigeinkommen. Wesentliche Ursachen hierfür liegen in fehlenden oder unzureichenden Bildungsabschlüssen und mangelhafter beruflicher Ausbildung. Besonders gefährdet sind Familien und Kinder, hier vor allem allein Erziehende, Paare mit drei oder mehr Kindern und Zuwandererfamilien.

Der Bericht dokumentiert, welch erheblicher Handlungsbedarf beim Amtsantritt der Bundesregierung 1998 bestanden hat. Er stellt dar, welche Maßnahmen die Bundesregierung seither verabschiedet bzw. auf den Weg gebracht hat, um sozialer Ausgrenzung und mangelnder Chancengleichheit in unserer Gesellschaft zu begegnen. Zentrale Bedeutung haben die wachstumsorientierte Beschäftigungspolitik und der Abbau der Arbeitslosigkeit. Weitere Maßnahmen sind die Steuerreform mit einer deutlichen Verbesserung bei kleinen und mittleren Einkommen; die Stärkung der Familien durch Kindergelderhöhungen, Verbesserungen beim Erziehungsgeld, beim Wohngeld und der Ausbildungsförderung. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sind das JUMP-Programm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit und das Teilzeitgesetz, das die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessert. Darüber hinaus wurde die Chancengleichheit behinderter Menschen gesetzlich gestärkt. Die Bundesregierung hat mit einer stetigen Erhöhung der Zukunftsinvestitionen und der BAföG-Reform klare Prioritäten für Bildung und Forschung gesetzt. Die Rentenstrukturreform stellt die soziale Alterssicherung auch bei veränderter Bevölkerungsstruktur auf eine verlässliche Basis und bekämpft mit der bedarfsorientierten Grundsicherung zielgerichtet verschämte Armut bei alten Menschen.

Es bleibt auch zukünftig das wichtigste Anliegen der Politik gegen Armut und soziale Ausgrenzung, Armut präventiv zu begegnen und die Menschen dazu zu befähigen, ihr Leben aus eigener Kraft zu gestalten und am gesellschaftlichen Leben und Fortschritt teilzuhaben. Durch die Verstetigung der Armuts- und Reichtumsberichterstattung ist gewährleistet, dass dafür die geeigneten Daten und Fakten geliefert und analysiert und als Orientierungsgrößen für politische Entscheidungsprozesse und Konzepte zur Verfügung gestellt werden.

A 7 Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit

Im Berichtszeitraum hat die Bundesregierung die strategische Orientierung der Entwicklungspolitik auch im Hinblick auf die Verwirklichung der Menschenrechte in ihrem 11. Bericht zur Entwicklungspolitik vom Mai 2001 und in ihrem Aktionsprogramm 2015 vom April 2001 „Armutsbekämpfung – eine globale Aufgabe“ ausgebaut

und konkretisiert (www.bmz.de). Der 11. Entwicklungspolitische Bericht stellt die Neukonzipierung der Ziele der Entwicklungspolitik dar: soziale Gerechtigkeit, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, politische Stabilität und ökologisches Gleichgewicht. Das Armutsaktionsprogramm 2015 konkretisiert diese Zieldimensionen im Hinblick auf das Ziel der weltweiten Halbierung der extremen Armut. Alle vier Zieldimensionen beinhalten die Beachtung und Förderung von Menschenrechten. Im Hinblick auf die Armutsbekämpfung bedeutet dies die Verbesserung der wirtschaftlichen Möglichkeiten der Armen (opportunity), die Stärkung ihrer politischen Teilhabe (empowerment) und die Schaffung ausreichender sozialer Sicherheit (security).

Vier Zieldimensionen

– Die soziale Dimension: Sie beabsichtigt vor allem die Bekämpfung der Armut. Aus menschenrechtlicher Sicht bedeutet dies, die Rechtsansprüche auf Respekt, Schutz und Erfüllung von Menschenrechten wie Recht auf Nahrung, Bildung, angemessenes Wohnen und Gesundheit ernst zu nehmen und zu fördern, insbesondere auch die Rechte der Frauen und Mädchen auf gleichen Zugang z. B. zu Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen. Es heißt aber auch die Rechte auf (Land-)Eigentum, Gewerkschaftsrechte oder Wahlrechte bei der Gestaltung der Entwicklungszusammenarbeit zu beachten und zu fördern.

– Die zweite Zieldimension will die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Kooperationsländern insbesondere durch armutsorientiertes Wachstum stärken. Die Einbeziehung der armen Bevölkerungsschichten bedeutet hier z. B. die Förderung von Arbeitnehmerrechten, wie sie in den Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation festgelegt sind, oder auch des Rechts auf Eigentum.

– Die politische Dimension: Sie zielt auf politische Stabilität ab und betrifft vielfältige Menschenrechte, vor allem auch im Bereich „Gewaltsame Konflikte und Verletzung von Menschenrechten“. Gewaltsame Konflikte implizieren Menschenrechtsverletzungen, aber auch umgekehrt gilt, dass Menschenrechtsverletzungen zu gewaltsamen Konflikten führen (→ B 2.6.5, Ziviler Friedensdienst). Hier angesiedelt sind auch spezifische Maßnahmen zur Stärkung der Beteiligung von Frauen („empowerment“) und die Gleichstellung der Geschlechter als Umsetzung der UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (s. Kapitel Frauenrechte).

– Die vierte Zieldimension ist die Wahrung des ökologischen Gleichgewichts, um die natürlichen Ressourcen nicht zu gefährden. Beachtung und Förderung von Rechten wie das Recht auf Zugang zu gesundem Wasser, aber auch die Landrechte indigener Völker oder Minderheitenrechte stehen hier im Mittelpunkt.

Drei Interventionsebenen

Die Entwicklungspolitik wurde durch die strategische Neuausrichtung auch als Baustein einer globalen Struktur- und Friedenspolitik der Bundesregierung konzipiert. Diese Politik setzt auf drei verschiedenen Ebenen an:

– Reform der internationalen Strukturen durch Gestaltung globaler Rahmenbedingungen und internationaler Regelwerke;

– Verbesserung der Strukturen in den Kooperationsländern durch Entwicklungszusammenarbeit vor Ort;

– Verbesserung der Strukturen im Inland durch Aufklärungs- und Kohärenzarbeit.

Auf allen Ebenen wurden konkrete Maßnahmen ergriffen, um die Menschenrechtssituation zu verbessern:

Globale Rahmenbedingungen und internationale Regelwerke

Internationale Strukturen und Regelwerke zur weltweiten Durchsetzung von Menschenrechten und der Förderung von Demokratie müssen weiter entwickelt werden. Um den Normsetzungs- und -durchsetzungsprozess zu fördern, unterstützt das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Projekte wie die Klärung von Rechtsfragen zur Verabschiedung eines Individualbeschwerdeverfahrens zur Internationalen Konvention über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (International Commission of Jurists, → B 1.2.3) oder zur Umsetzung des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (UN Division for the Advancement of Women, →A 1).

Im Bereich der Geberkoordinierung (Donors Assistance Coordination, DAC) im Rahmen der OECD wurden mit Unterstützung von Deutschland mehrere DAC-Richtlinien verabschiedet, z. B. zu „Gender Equality and Women's Empowerment in Development Cooperation“, „Participatory Development and Good Governance“ (beide 2000) und „Helping Prevent Violent Conflict“ (2001).

Im Rahmen der Europäischen Union hat die Bundesregierung während ihrer Ratspräsidentschaft 1999 die Verhandlungen über das AKP-EU-Partnerschaftsabkommen von Cotonou (Juni 2000) mitgestaltet. Insbesondere legte sie Wert auf die Verankerung der guten Regierungsführung (good governance). In Fortführung der Arbeit zum Cotonou-Abkommen engagierte sich die Bundesregierung bei der Abfassung der im Mai 2001 beschlossenen Mitteilung der Europäischen Kommission, die die durchgängige Einbeziehung der Förderung von Menschenrechten und Demokratie in die Beziehungen der EU zu Drittstaaten behandelt (→ B 2.2.2; Dok COM(2001)252 final; www.europa.eu.int/comm/external_relations). Diese Mitteilung soll vor allem die Politik der Union im Sinne besserer Kohärenz aller Politikbereiche zur Unterstützung von Menschenrechten und Demokratie stärken. Sie soll auch die Verankerung des Themas als Querschnitt für die Hilfsprogramme und den Politischen Dialog der Union ermöglichen und schließlich eine strategischere Ausrichtung der Förderung im Bereich Menschenrechte und Demokratie erlauben.

Verbesserung der Strukturen in den Kooperationsländern

Gleichzeitig fördert die deutsche Entwicklungszusammenarbeit Menschenrechte, indem sie entwicklungsfördernde nationale Strukturen unterstützt. Hierzu steht eine breite Palette von Instrumenten und Institutionen zur Verfügung: Zum einen engagiert sie sich über ihre Beiträge zur europäischen und multilateralen Zusammenarbeit, wie z. B. ihre Arbeit in der Europäischen Initiative für Demokratie und Menschenrechte (→ B 2.2.3). Teil dieser EU-Initiative sind die Projektbewilligungen des EU-Ausschusses für Demokratie und Menschenrechte, in dem die Bundesregierung vertreten ist.

In der bilateralen Zusammenarbeit verfügt die Entwicklungszusammenarbeit über verschiedene Management-Instrumente sowie über fünf Kriterien zur Bewertung der nationalen Rahmenbedingungen der Partnerländer für eine erfolgreiche Entwicklungspolitik[16], die wesentlichen Einfluss auf die Entscheidung der Frage haben, ob und wie (Art und Umfang) mit einem Kooperationsland zusammengearbeitet wird. Defizite sind Gegenstand des Politikdialogs und können in Ausnahmefällen zum Abbruch der Zusammenarbeit führen. Indikatoren zur Beurteilung der Kriterien für die einzelnen Kooperationsländer sind vor allem Menschenrechte, so z. B. Freiheit von Folter und grausamer Behandlung, Beachtung der Menschenrechte bei Festnahme und im Justizverfahren, „Keine Strafe ohne Gesetz“, Religionsfreiheit und Minderheitenschutz, Presse- und Informationsfreiheit, Koalitionsfreiheit, Gleichheit vor dem Gesetz, Gleichstellung der Geschlechter. Seit 1999 wurde die Gewährleistung der in den Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation verankerten Arbeitnehmerrechte als Indikator für das Kriterium „Schaffung einer marktfreundlichen und sozialorientierten Wirtschaftsordnung“ aufgenommen. Künftig wird auch die Förderung des friedlichen Zusammenlebens verschiedener Ethnien und Religionen in der jeweiligen Gesellschaft eine wichtige Rolle für die Gestaltung der Entwicklungszusammenarbeit spielen.

Die Bewertung der Menschenrechtssituation in den Partnerländern fließt auch in ein anderes Management-Instrument der deutschen Entwicklungszusammenarbeit ein, die jeweiligen Länderkonzepte. Diese bilden die Grundlage für die Festlegung der Länderpolitik, die Geberkoordinierung und den entwicklungspolitischen Dialog mit den Partnerregierungen. Sie sind Bestandteil der Position der Bundesregierung in multilateralen Entwicklungsgremien und der EU.

Das BMZ hat den Schwerpunkt „Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung (Menschenrechte einschließlich ihrer besonderen Ausprägung in Frauen- und Kinderrechten, Justizreform, Dezentralisierung und Kommunalentwicklung)“ auch konzeptionell neu formuliert. Mittlerweile wurden mögliche Strategien und Inhalte für die verschiedenen Themenbereiche des Schwerpunktes skizziert und mit mehr als 20 Partnerländern eine Zusammenarbeit in diesem Schwerpunkt vereinbart.

In den vergangenen Jahren hat die Bundesregierung im Rahmen der bilateralen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit jährlich etwa 80 Mio. Euro für Vorhaben zur Förderung der Menschenrechte und demokratischer Strukturen im engeren Sinne zur Verfügung gestellt. Projekte und Programme, die dies als wichtiges Nebenziel darüber hinaus ebenfalls fördern, belaufen sich auf jährlich rund 350 Mio. Euro. Eine Betonung erfahren dabei die Kinder- und Frauenrechte mit den Schwerpunkten rechts- und sozialpolitische Beratung, Bekämpfung der Genitalverstümmelung, Abschaffung ausbeuterischer Kinderarbeit und Reintegration von Kindersoldaten (→ A 1, A 2). Die Bundesregierung hat die 1995 bei der 4. Weltfrauenkonferenz in Beijing von Deutschland gegebene Zusage umgesetzt, bis zum Jahr 2000 40 Mio. US-$ für rechts- und sozialpolitische Beratung bereit zu stellen, die besonders die Interessen von Frauen wahrnimmt.

Auch im Rahmen der Entwicklungspolitik setzt sich die Bundesregierung seit einigen Jahren verstärkt für Krisenprävention und Friedenssicherung ein. Zu diesem Zweck hat das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung seit Juni 1999 u. a. den Zivilen Friedensdienst aufgebaut (→ B 2.6.3), der zur gewaltfreien Austragung von Konflikten und bei der Beobachtung der Menschenrechts- und Demokratiesituation beitragen soll. Bisher wurden über 80 Projekte bewilligt, wovon sich etwa ein Drittel direkt auf den Menschenrechtsbereich einschließlich der Opferbetreuung bezieht: z. B. Projekte in Guatemala zur Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen, in Kolumbien zur Begleitung von Menschenrechtsgruppen; in Mexiko werden Folteropfer psychosozial beraten, in Ruanda beschäftigt sich ein Projekt mit Jugend- und Traumaarbeit, in den Philippinen mit der Dokumentation von traditionellen Landrechten oder in Brasilien mit der Förderung der Menschenrechte der Landbevölkerung. Für 2002 ist ein Förderumfang von 10 Mio. Euro vorgesehen.

Die Bundesregierung hat die bewährte Unterstützung für die Entwicklungsarbeit der politischen Stiftungen und der beiden kirchlichen Zentralstellen für Entwicklungshilfe intensiv fortgesetzt. Von den für diese Institutionen bereitstehenden Mitteln (fast 300 Mio. Euro) entfallen etwa ein Drittel, d. h. insgesamt 100 Mio. Euro, auf die Förderung der Menschenrechte und demokratischer Strukturen (hinzu kommen noch Mittel für die Regionen Mittel- und Osteuropa bzw. Neue Unabhängige Staaten). Diese Organisationen engagieren sich vor allem auch in Ländern, in denen bilaterale staatliche Zusammenarbeit nicht möglich ist. 1998 wurden neue Fördermöglichkeiten für Menschenrechtsvorhaben nationaler Nichtregierungsorganisationen geschaffen, die in zunehmendem Maße genutzt werden (derzeitiges jährliches Fördervolumen: ca. 1,5 Mio. Euro).

---

[16] Die Kriterien sind: 1. Achtung der Menschenrechte, 2. Beteiligung der Bevölkerung, 3. Rechtsstaatlichkeit und Gewährleistung von Rechtssicherheit, 4. Schaffung einer marktfreundlichen und sozialorientierten Wirtschaftsordnung, 5. Entwicklungsorientierung des staatlichen Handelns.

Verbesserung der Strukturen in Deutschland

Schließlich setzt sich die Entwicklungspolitik auch im eigenen nationalen Rahmen für die weltweite Beachtung der Menschenrechte ein. Die entwicklungs- und menschenrechtspolitische Aufklärungs- und Kohärenzarbeit im Inland ist daher das dritte Handlungsfeld, an dem die Entwicklungspolitik der Bundesregierung ansetzt. So hat das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung gemeinsam mit dem Bundesministerium der Justiz und dem Auswärtigen Amt am Aufbau des im März 2001 gegründeten Deutschen Instituts für Menschenrechte mitgewirkt und trägt zur institutionellen Förderung bei (→ B 2.5).

Die Umsetzung der entwicklungspolitischen Inlandsaufgaben erfordert gemeinsame Anstrengungen aller staatlichen (Bund, Länder und Kommunen), gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Kräfte. So strukturierte die Bundesregierung ihr bildungspolitisches Vorfeld 2001 neu, indem sie die Carl-Duisberg Gesellschaft (CDG) und die Deutsche Stiftung für Entwicklungspolitik (DSE) fusionierte und der neuen Gesellschaft die zusätzliche Aufgabe der inländischen Bildungsarbeit zuwies. Darüber hinaus ist Deutschland seit Oktober 2001 Mitglied des Nord-Süd-Zentrums des Europarats mit Sitz in Lissabon. Dies bietet Möglichkeiten, die Bildungsarbeit in Deutschland auszuweiten und weiter zu qualifizieren. Diese neuen politischen Strukturentscheidungen haben sich auch menschenrechtlich darin ausgewirkt, dass 2001 das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Maßnahmen und Kampagnen zum „fairen Handel“, also die Durchsetzung der wirtschaftlichen und sozialen Rechte z. B. von Blumenarbeiterinnen, mit rund 325 000 Euro förderte. Hierbei haben Akteure aus Wirtschaft, Handel, Verbraucherverbänden, Schulen und staatlichen Stellen zusammengewirkt.

In den Berichtszeitraum fällt auch der Beschluss der Bundesregierung über die Politischen Grundsätze für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern vom 19. Januar 2000, die u. a. zum Ziel haben, durch Begrenzung und Kontrolle der Rüstungsexporte zur Sicherung der Menschenrechte und nachhaltigen Entwicklung beizutragen (→ A 5.6).

Rolle der Menschenrechte im EU-AKP-Abkommen von Cotonou

Im Juni 2000 wurde in Cotonou (Benin) das Partnerschaftsabkommen zwischen der EU als Union, den 15 Mitgliedstaaten der EU und den sogenannten AKP-Staaten, 77 Staaten in Afrika, der Karibik und dem Pazifik, unterzeichnet. Es bildet das Nachfolgeabkommen zu den vier Abkommen von Lomé, die seit 1975 die Entwicklungs- und Handelsbeziehungen zwischen der EU und den AKP-Staaten gestalten. Seit August 2000 wird es vorläufig angewandt.[17] Seine Laufzeit beträgt 20 Jahre und es umfasst für die ersten fünf Jahre zunächst finanzielle Leistungen in Höhe von 13,5 Mrd. Euro sowie 1,7 Mrd. Euro für Finanzierungen durch die Europäische Investitionsbank.

Die Menschenrechte haben in den Beziehungen dieser Partner seit 1977 eine Rolle gespielt, wurden aber erst 1985 mit der Unterzeichnung des dritten Abkommens von Lomé vertraglich verankert. Als das vierte Abkommen von Lomé 1994/95 u. a aufgrund der geänderten Weltlage nach dem Wegfall des Ost-Westkonflikts revidiert wurde, wurde auch die Rolle, die Menschenrechte in dieser Zusammenarbeit spielten, grundlegend überdacht und entsprechend angepasst. Es stand nicht mehr wie bisher die Frage im Vordergrund, ob und mit welchen Sanktionen (vor allem Aussetzung oder Abbruch von Entwicklungshilfeleistungen) auf Menschenrechtsverletzungen der Staaten im Süden reagiert werden sollte. Vielmehr wurde die Zusammenarbeit insgesamt politischer, und Menschenrechte, sowie nun auch neben ihnen Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit, wurden positive Instrumente der Entwicklungspolitik. Sie sind einerseits Grundlage und Kriterium für die Zusammenarbeit, aber auch Ziel und Maßstab für den Erfolg der Entwicklung unserer Partnerstaaten. Dies bedeutet, dass die explizite Förderung von politischen und bürgerlichen Rechten, der Zivilgesellschaft, Wahlen oder auch Justizreformen zum Aufbau demokratisch legitimierter und rechtsstaatlich funktionierender Staatlichkeit in den Mittelpunkt rückte. Auch die Förderung von Bereichen, die für die Implementierung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte so wichtig sind wie z. B. Gesundheitsversorgung, Bildung oder Ernährungssicherung, wurde wesentlich gestärkt. Gleichzeitig erhielten die bereits existierenden Sanktionsmechanismen eine rechtliche Grundlage in Form von Artikel 366 a des vierten Abkommens von Lomé in seiner revidierten Fassung.

Das Abkommen von Cotonou baut diesen positiven Aspekt von Menschenrechten, Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit noch weiter aus, vor allem hinsichtlich der Frauen- und Kinderrechte und der Rolle der Zivilgesellschaft. Menschenrechte, Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit sind so genannte „wesentliche Elemente“ des Abkommens. Aber auch die gute Regierungsführung („good governance“) wird ein „fundamentales Element“ und damit als Förderbereich anerkannt. Deutschland hat sich in den Verhandlungen mit den AKP-Staaten hierfür stark engagiert. Darüber hinaus wurde das Instrument des Politischen Dialogs zur Unterstützung und Begleitung von Prozessen in den Partnerstaaten, aber auch zu Konsultationen bei Menschenrechtsproblemen, erheblich ausgedehnt. Hierzu komplementär wurden die Verfahren zu Konsultationen und Sanktionen bei Verletzung der wesentlichen Elemente (s. Artikel 96 Cotonou Abkommen) und bei schwerwiegenden Korruptionsvorwürfen (s. Artikel 97 Cotonou-Abkommen) überarbeitet.

[17] Bisher wurden 45 Ratifikationen der EU notifiziert (Stand 4. April 2002). Zum Menschenrechtskriterium in EU-Assoziations- und Kooperationsabkommen mit Drittstaaten → B 2.2.4.

Menschenrechte und Entwicklung – Menschenrecht auf Entwicklung

Die Vereinten Nationen haben konzeptionelle Fragen der Entwicklungszusammenarbeit bereits im Jahre 1986 durch eine Erklärung zum Recht auf Entwicklung aufgegriffen, die als Resolution A/41/128 von der UN-Generalversammlung angenommen wurde. In den Schlussdokumenten der Wiener Menschenrechts-Weltkonferenz von 1993 sowie in einer Vielzahl von Resolutionen, denen Deutschland zugestimmt hat, wurde diese Erklärung bekräftigt. Bei der Wiener Weltkonferenz über Menschenrechte stellte das Thema „Menschenrechte und Entwicklung“ eines der beiden Hauptthemen dar. Das Recht auf Entwicklung ist seither in verschiedenen Gremien und Arbeitsprozessen in den Vereinten Nationen weiter konkretisiert worden.

Inhaltlich bedeutet die Erklärung nach Ansicht der Bundesregierung zweierlei:

– Entwicklung ist ein Prozess, der über die rein wirtschaftliche Dimension hinaus geht, in dem alle Menschenrechte geachtet werden müssen und der den Menschen zum zentralen Subjekt des Entwicklungsprozesses macht

– Die Verantwortlichkeit für die Behebung interner und externer Entwicklungshindernisse liegt bei den Staaten.

Dieser integrative Ansatz war in den letzten Jahren Gegenstand intensiver Erörterungen, die den Blick einerseits auf die zur Verwirklichung des Rechts auf Entwicklung nötige Staatensolidarität gelenkt haben; andererseits auf die humane und menschenrechtliche Dimension des Entwicklungsprozesses und die Verantwortlichkeit eines jeden Landes für seinen eigenen Entwicklungsprozess. Zu letzterem zählen u. a. kohärente nationale Politiken, kompetente Regierungsführung (good governance) und Partizipation. Mittlerweile hat dieser Ansatz Eingang in die Strategien der internationalen und multilateralen Entwicklungs- und Finanzinstitutionen gefunden.

Die 54. UN-Menschenrechtskommission schuf 1998 einen doppelten Mechanismus, bestehend aus einer Arbeitsgruppe von Regierungsvertretern und einem unabhängigen Experten (Professor Sengupta, Indien), um konzeptionelle Fragen des Rechtes auf Entwicklung weiter zu entwickeln und praktische Anregungen für seine Umsetzung auszuarbeiten. Die bislang letzte Sitzung der Arbeitsgruppe hat von 25. Februar bis 8. März 2002 in Genf stattgefunden. In den Schlussfolgerungen dieser Sitzung wurden u. a. die Bedeutung von Globalisierung, Schuldentilgung, Marktzugang sowie Zugang zu neuen Technologien für die Verwirklichung des Rechts auf Entwicklung anerkannt.

A 8 Bio-Ethik als menschenrechtliche Herausforderung

Die Forschung auf dem Gebiet der Lebenswissenschaften macht rapide Fortschritte und bringt fast täglich neue Erkenntnisse über die Mechanismen des Lebens. Sie berührt deshalb wie keine andere wissenschaftliche Errungenschaft zuvor unmittelbar das Wesen und das Selbstverständnis des Menschen.

Bio- und gentechnologische Verfahren bieten auf der einen Seite große Chancen. Insbesondere im medizinischen Bereich nähren sie die Hoffnung auf verbesserte Diagnostik und Therapie bis hin zur Heilung bislang als unheilbar geltender Krankheiten. Nicht zuletzt verbinden sich mit der Nutzung dieser Schlüsseltechnologie Hoffnungen auf wirtschaftliches Wachstum und zukunftsfähige Arbeitsplätze. Auf der anderen Seite bestehen Befürchtungen, dass die neuen Technologien nicht beherrschbar sind und ihr Missbrauch zur Klonierung und Selektion von Menschen sowie zur Diskriminierung Einzelner aufgrund ihrer genetischen Disposition führen könnte. In diesem Spannungsfeld rücken ethische Fragen in den Vordergrund, die die Politik nur in möglichst großer Übereinstimmung mit der Gesellschaft beantworten kann und darf. Allein so sind langfristig tragfähige Entscheidungen möglich. Die Bundesregierung hat deshalb am 2. Mai 2001 den Nationalen Ethikrat als nationales Forum des Dialogs über ethische Fragen gegründet.

Der Nationale Ethikrat der Bundesregierung reflektiert die verschiedenen gesellschaftlichen Positionen und gibt Impulse in die breite Öffentlichkeit. Er lädt die Bürgerinnen und Bürger zum Dialog ein. Mit seiner Einrichtung verbindet sich die Absicht, die Diskussion von Expertenkreisen und gesellschaftlichen Gruppen zusammenzuführen. Zu den Aufgaben des Nationalen Ethikrates gehören:

– die Vernetzung des wissenschaftlichen und gesellschaftlichen Diskurses zu Fragen der Lebenswissenschaften,

– Stellungnahmen zu ethischen Fragen neuer Entwicklungen auf dem Gebiet der Lebenswissenschaften,

– Empfehlungen an die Politik,

– Beteiligung am internationalen Ethik-Diskurs

Der Nationale Ethikrat setzt sich aus bis zu 25 Mitgliedern zusammen, die vom Bundeskanzler für vier Jahre berufen werden. Die Mitglieder repräsentieren in besonderer Weise naturwissenschaftliche, medizinische, theologische, philosophische, soziale, rechtliche und ökonomische Belange. Der Nationale Ethikrat ist in seiner Tätigkeit unabhängig.

Für bestimmte Möglichkeiten der Gentechnik, aber auch für bioethische Fragen, die sich im Zusammenhang mit herkömmlicher medizinischer Technologie stellen, gelten in Deutschland enge gesetzliche Schranken und rechtsverbindliche Regeln zum Schutz des menschlichen Lebens und der Menschenwürde: Das Embryonenschutzgesetz vom 13. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2746) regelt als Strafgesetz neuere Möglichkeiten der Fortpflanzungsme-

dizin und Humangenetik. Geschützt werden u. a. Embryonen vor missbräuchlicher Verwendung. Techniken wie die künstliche Veränderung der menschlichen Keimbahn oder das Klonen sind verboten. Bioethische Fragen im Zusammenhang mit der Spende und Entnahme von menschlichen Organen zum Zwecke der Transplantation sind im Transplantationsgesetz vom 5. November 1997 (BGBl. I S. 2631) geregelt worden. Insbesondere die Regelungen zur Spende sichern das Selbstbestimmungsrecht von potenziellen Spendern, aber auch von Nichtspendern, über ihre Organe über das Ableben hinaus ab. Das festgelegte und strafbewehrte Verbot des Organhandels entspricht dem supranationalen Konsens, dass der menschliche Körper oder Teile davon nicht zur Erzielung finanzieller Gewinne verwendet werden dürfen. Mit genetischen Untersuchungen wird die umfassende Kenntnis über die genetische Veranlagung eines Menschen möglich. Die damit verbundenen Gefahren wie genetische Diskriminierung werfen die Frage nach entsprechenden Schutzregelungen auf. Der Meinungsbildungsprozess zu einem Gentestgesetz ist jedoch bislang noch nicht abgeschlossen. Dagegen hat sich der Deutsche Bundestag am 30. Januar 2002 für eine strenge Regulierung des Imports und der Verwendung menschlicher embryonaler Stammzellen ausgesprochen. Das betreffende Gesetz wird voraussichtlich im Sommer 2002 in Kraft treten. Der Import und die Verwendung embryonaler Stammzellen soll demnach grundsätzlich verboten werden, um einem Verbrauch weiterer Embryonen zur Gewinnung dieser Stammzellen entgegenzuwirken. Ausnahmsweise sollen Import und Verwendung zu Forschungszwecken erlaubt sein, wenn u. a. die entsprechenden Stammzellen vor dem 1. Januar 2002 aus so genannten überzähligen Embryonen gewonnen worden sind und eine staatliche Behörde eine entsprechende Genehmigung erteilt hat.

Die Ankündigung einzelner Forscher im Ausland, sich dem reproduktiven Klonen von Menschen zuzuwenden, erweist andererseits die Notwendigkeit eines weltweit gültigen Rechtsinstruments gegen das reproduktive Klonen. Am 21. Juni 2001 gaben der französische und deutsche Außenminister, Védrine und Fischer, ihre Entscheidung bekannt, sich mit einer gemeinsamen Initiative in den Vereinten Nationen für ein international verbindliches Rechtsinstrument zum weltweiten Verbot des reproduktiven Klonens von Menschen einzusetzen.

Ein internationales Verbot des reproduktiven Klonens von Menschen wird seit Jahren u. a. von Europarat, UNESCO und WHO gefordert. Weltweit ist die UNESCO-Deklaration von 1997 über das „Menschliche Genom und Menschenrechte“ das politisch wichtigste, wenn auch rechtlich nicht bindende Dokument, in dem das reproduktive Klonen geächtet wird (Annahme durch die UNESCO-Generalkonferenz am 11. November 1997; www.unesco.org/human_rights/hrbc.htm). Dieses Dokument wurde durch die UN-Generalversammlung am 9. Dezember 1998 indossiert (Res. 53/152). Auf politischer Ebene gibt es also einen internationalen Konsens, das reproduktive Klonen von Menschen zu verhindern. Dieser Konsens wurde von den über 180 Mitgliedstaaten der WHO durch eine Resolution in der Weltgesundheitsversammlung 1999 bestätigt (Dok. WHA 51.10). Bisher fehlt aber zur globalen Umsetzung dieses Konsenses ein völkerrechtlich bindendes Instrument. Diese Lücke soll mit der deutsch-französischen Initiative geschlossen werden.

Deutsch-französische Initiative zum Verbot des reproduktiven Klonens von Menschen

Am 19. November 2001 wurde die von Frankreich und Deutschland gemeinsam im sechsten Ausschuss der Generalversammlung der Vereinten Nationen eingebrachte Resolution zur „Internationalen Konvention zum Verbot des reproduktiven Klonens von Menschen“ im Konsens angenommen. Sie wurde am 11. Dezember 2001 vom Plenum der Generalversammlung indossiert (Res. 56/93; www.un.org/law/cloning/index.html). 49 Staaten aus allen Kulturregionen haben die Resolution miteingebracht. Die Resolution sieht die Einsetzung eines Sonderausschusses vor, der Verhandlungen über eine Konvention zum weltweiten Verbot des reproduktiven Klonens vorbereiten soll, indem er die in der Konvention zu behandelnden Elemente präzisiert und ein Verhandlungsmandat erarbeitet. Der Ausschuss ist vom 25. Februar bis 1. März 2002 in New York zu seiner ersten Sitzung zusammengetreten, um sich über die wissenschaftliche und ethische Dimension des Themas auszutauschen. Im September 2002 wird eine weitere Sitzung folgen, um das Verhandlungsmandat zu formulieren. Die eigentliche Verhandlung einer Konvention soll möglichst 2003 beginnen; diese Verhandlungen könnten abermals ein Jahr beanspruchen. Die Verabschiedung der deutsch-französischen Resolution war ein wichtiger erster Schritt auf dem Weg zu einem weltweiten Verbot des reproduktiven Klonens von Menschen.

Nur im Rahmen des Europarates gibt es derzeit rechtsverbindliche Übereinkommen im Bereich von Bioethik und Biomedizin, denen sich Deutschland allerdings bislang aufgrund des noch nicht abgeschlossenen innerstaatlichen Meinungsbildungsprozesses nicht anschließen konnte:

– Übereinkommen des Europarats zum Schutz der Menschenrechte und der Menschenwürde im Hinblick auf die Anwendung von Biologie und Medizin – Übereinkommen über Menschenrechte und Biomedizin vom 4. April 1997 („so genannte Bioethikkonvention“) und Zusatzprotokoll über das Verbot des Klonens von menschlichen Lebewesen

Bei der Annahme dieses Dokuments (ETS 164, www.conventions.coe.int) im November 1996 enthielt sich Deutschland der Stimme mit dem Hinweis, dass die Bundesregierung zunächst die anhaltende Diskussion in Öffentlichkeit und im parlamentarischen Raum in Deutschland abwarten will. Der Meinungsbildungsprozess zur Frage einer deutschen Unterzeichnung ist noch nicht abgeschlossen. Die Diskussion betrifft insbesondere die

Regelung des Artikel 17 Abs. 2 (Schutz von einwilligungsunfähigen Personen bei Forschungsvorhaben, die nicht zu deren eigenem unmittelbaren Nutzen sind) und Artikel 18 (Schutz von Embryonen). Hierzu wird insbesondere die Diskussion und Beratung in der Enquete-Kommission „Recht und Ethik der modernen Medizin“ abgewartet werden. Darüber hinaus wird die Bundesregierung bei ihrer Meinungsbildung etwaige Empfehlungen des Nationalen Ethikrats berücksichtigen.

Das bisher einzige rechtsverbindliche internationale Übereinkommen über das Verbot des Klonens von menschlichen Lebewesen ist das so genannte Klonverbotsprotokoll zum Biomedizinübereinkommen des Europarats (ETS 168, www.conventions.coe.int), das bisher von elf Staaten (aus der EU: Spanien, Griechenland und Portugal) ratifiziert und von 18 weiteren Staaten gezeichnet worden ist. Es ist am 1. März 2001 in Kraft getreten. Deutschland kann dieses von ihm wesentlich mitgestaltete Übereinkommen nicht zeichnen, weil dies die Zeichnung des zugrundeliegenden Biomedizinübereinkommens voraussetzt. Gleiches gilt für die Zeichnung des Zusatzübereinkommens betreffend die Transplantation von Organen und Geweben menschlichen Ursprungs (ETS 186, www.conventions.coe.int), das am 24. Janaur 2002 zur Zeichnung aufgelegt worden ist und in Kraft treten wird, wenn es von fünf Staaten – davon vier Mitgliedstaaten – unterzeichnet sein wird.

Biotechnologierichtlinie der Europäischen Union

Die Bundesregierung hat am 18. Oktober 2000 den Gesetzentwurf zur Umsetzung der Richtlinie 98/44/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über den rechtlichen Schutz biotechnologischer Erfindungen vom 6. Juli 1998 (Biotechnologierichtlinie) beschlossen. Am 21. Juni 2001 hat die erste Lesung im Deutschen Bundestag stattgefunden. Die Bundesregierung begrüßt, dass durch den Gesetzentwurf ein wichtiger Beitrag zur Rechtssicherheit beim EU-weiten Schutz des geistigen Eigentums im Bereich biotechnologischer Erfindungen geleistet wird. Zugleich wird das nationale Patentrecht verbessert und präzisiert, insbesondere bei der Funktionsbeschreibung für Patentanmeldungen, bei den Patentierungsverboten, insbesondere zum Embryonenschutz, bei der Regelung von Zwangslizenzen für abhängige Patente sowie beim Sortenschutz in der Landwirtschaft.

Die Bundesregierung sieht aber auch deutliche Hinweise darauf, dass das europäische Patentrecht nicht in allen Punkten endgültige Antworten auf die Herausforderungen des neuen Technologiebereichs gefunden hat. Sie wird in diesem Sinne einen Änderungsprozess auf europäischer Ebene initiieren und für erforderliche Verbesserungen und Präzisierungen eintreten. Insbesondere ist die Reichweite des Stoffpatents im biotechnologischen Bereich zu überprüfen. Dies bedeutet insbesondere eine Prüfung der Voraussetzungen einer Patentierbarkeit von Genen, Gensequenzen und Teilen von Gensequenzen, die von menschlichen oder tierischen Lebewesen, Pflanzen oder Mikroorganismen stammen.

Aufgrund neuester Entwicklungen in der biomedizinischen Forschung müssen die ethisch gebotenen Grenzen des Patentrechts gegenüber Bestrebungen, auch menschliche Körperteile als solche zu patentieren, geschützt werden. Darüber hinaus muss das Verhältnis von Patentrecht und Sortenschutz angemessen ausgestaltet werden. Die Bundesregierung wird die Umsetzung der Richtlinie 98/44/EG auch in ihren praktischen Auswirkungen in der Bundesrepublik Deutschland und in den übrigen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft intensiv verfolgen und die Erfahrungen auswerten.

A 9 Minderheiten und „besondere Gruppen“

Der Schutz und die Wahrung aller Menschenrechte betreffen ganz besonders die Achtung der Rechte von Angehörigen nationaler, ethnischer, religiöser, durch ihre Sprache, ihr Alter, eine Behinderung oder ihre sexuelle Orientierung definierten Minderheiten; sie sind auch Rechte von besonders schutzbedürftigen „besonderen Gruppen“[19], die nicht notwendigerweise Minderheiten darstellen (z. B. Indigene, die in manchen Staaten die Bevölkerungsmehrheit stellen). Ihre Gleichberechtigung, d. h. Nichtdiskriminierung bei der Gewährung aller Menschenrechte ist Voraussetzung für Gerechtigkeit und in vielen Fällen für die politische und soziale Stabilität und Frieden in den Staaten, in denen diese Gruppen leben.

Aus der Verfolgung und oft gewaltsamen Diskriminierung von Minderheiten und „besonderen Gruppen“, aus ihrer mangelnden Einbeziehung in die sie betreffenden Entscheidungen sowie aus ihrer ökonomischen und sozialen Benachteiligung entstehen Menschenrechtsverletzungen und Konflikte. Die Politik der Bundesregierung ist deshalb darauf angelegt, im Menschenrechtsdialog mit allen Ländern dort, wo Minderheitenrechte und die Rechte besonderer Gruppen verletzt werden, auf die Wahrung dieser Rechte zu drängen. Die Bundesregierung nutzt dafür ihre bilateralen Kontakte und die Möglichkeiten innerhalb der EU, des Europarats, der OSZE und der Vereinten Nationen.

9.1 Schutz der Religionsfreiheit

Das Recht auf Religionsfreiheit und damit die Rechte aller Religionsgemeinschaften einer Gesellschaft sind u. a. in Artikel 18 Abs. 1 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte festgelegt. Dieser besagt: „Jedermann hat das Recht auf Gedankens-, Gewissens- und Religionsfreiheit. Dieses Recht umfasst die Freiheit, eine Religion oder eine Weltanschauung eigener Wahl zu haben oder anzunehmen, und die Freiheit, seine Religion oder Weltanschauung allein oder in Gemeinschaft mit anderen, öffentlich oder privat durch Gottes-

[18] Im UN-Sprachgebrauch bezeichnet der Ausdruck „besondere Gruppen“ diejenigen Personen, deren De-jure-Menschenrechtsschutz zwar durch alle grundlegenden Menschenrechtsübereinkommen gewährleistet wird, deren besondere Belange oder Situation jedoch ein besonderes Schutzbedürfnis erkennen lassen. Hierzu werden auch alte oder behinderte Menschen oder solche mit besonderen Erkrankungen wie zum Beispiel HIV/AIDS gezählt. Zu den Menschenrechten alter Menschen siehe den Exkurs am Ende von → A 2.2; zur Konvention über die Rechte Behinderter s. → B 1.2.3.

dienst, Beachtung religiöser Bräuche, Ausübung und Unterricht zu bekunden“. Das Eintreten für Religionsfreiheit weltweit ist fester und wichtiger Bestandteil der Menschenrechtspolitik der Bundesregierung. Allerdings unterliegt das Recht auf freie Wahl und Ausübung der Religion in Teilen der Welt gravierenden Einschränkungen, die von Gängelung über Repression bis hin zu massiven und systematischen Menschenrechtsverletzungen einschließlich der gewaltsamen Verfolgung von religiösen Minderheiten reichen können.

Der Sonderberichterstatter der UN-Menschenrechtskommission (→ B 2.3.3) für religiöse Intoleranz, Prof. Abdel Fatah Amor, kommt in seinem Bericht an die 56. Generalversammlung der Vereinten Nationen über die Bekämpfung aller Formen der Intoleranz und Diskriminierung aufgrund von Religion und Glaube (UN-Dokument A/56/253, www.unhchr.ch) zu dem Ergebnis, dass religiöse Intoleranz weiterhin vielerorts zu Akten der Gewalt, der Einschüchterung und des Zwangs führt. Er hebt allerdings auch die positiven Entwicklungen seit der Annahme der Erklärung über die Beseitigung jeder Form von Intoleranz und Diskriminierung aufgrund der Religion und des Glaubens vom 25.11.1981 (UN-Dok. A/Res/36/55, www.un.org) hervor.

UN-Menschenrechtskommission und -Generalversammlung behandeln die Religionsfreiheit und religiöse Intoleranz regelmäßig in gesonderten Resolutionen (Res. 2001/42, www.unhchr.ch). Die Bundesregierung unterstützt diese – bei der Generalversammlung und der Menschenrechtskommission von Irland eingebrachten – Resolutionen und tritt einseitiger Instrumentalisierung des Themas Religionsfreiheit entschieden entgegen. Die Förderung von religiöser Toleranz durch schulische Erziehung stand im Vordergrund der „Internationalen Konsultativkonferenz zur schulischen Erziehung in Fragen der Religionsfreiheit, Toleranz und Freiheit von Diskriminierung“, die auf Einladung des Sonderberichterstatters der Menschenrechtskommission, Prof. Abdel Fatah Amor, vom 23. bis 25. November 2001 in Madrid stattfand. Die Konferenz hat ein Abschlussdokument verabschiedet, das Elemente einer internationalen Strategie für die schulische Bildung in Bezug auf Religionsfreiheit und Toleranz enthält. An seiner Ausarbeitung haben die Bundesregierung und, über das Sekretariat der Kultusministerkonferenz, die Bundesländer mitgewirkt.

Voraussetzung für die Glaubwürdigkeit des Eintretens für Religionsfreiheit weltweit ist es, sich in gleicher Weise und in gleicher Intensität für die Glaubensfreiheit aller Religionen und religiösen Gruppen und für die Opfer religiöser Verfolgung und Diskriminierung unabhängig von ihrer religiösen Zugehörigkeit einzusetzen. Dem widerspricht nicht, wenn in der Praxis das Eintreten Deutschlands für die Freiheit aller Religionen auch durch die religiöse Prägung der deutschen und europäischen Geschichte bestimmt ist. Dies zeigt sich im durch den christlichen Glauben motivierten persönlichen Einsatz zahlreicher Menschen in Deutschland für die Menschenrechte und bedrängte Glaubensbrüder und -schwestern, aber auch für die Freiheit anderer Religionen in aller Welt; er hat zu vielfältigen Kontakten auch nicht christlicher Religionen untereinander beigetragen. Die vielfältigen Kontakte von kirchlichen Gruppen mit christlichen Gemeinden und anderen Religionsgemeinschaften im Ausland, das Wissen über deren vielerorts schwierige Situation und das Engagement der deutschen Kirchen für verfolgte oder diskriminierte Christen und religiös Verfolgte anderer Religionen in aller Welt bedeuten für die Menschen in den betroffenen Staaten eine oft unschätzbare Hilfe. Die Bundesregierung sieht diese weltweiten Kontakte der deutschen Zivilgesellschaft als wichtigen Beitrag zum interkulturellen Dialog und damit als wichtigen Bestandteil deutschen menschenrechtlichen Engagements an.

Deutschland gewährt Personen Schutz, die aufgrund ihrer Religionszugehörigkeit Opfer politischer Verfolgung geworden sind. Dies gilt unabhängig davon, welcher religiösen Gemeinschaft die Betroffenen angehören. So haben z. B. muslimische Ahmadis, Aleviten, Baha'is, Christen (katholische, protestantische, syrisch-orthodoxe u. a.); Sikhs und Yeziden in Deutschland Asyl erhalten, wenn sie in ihren Heimatländern wegen ihrer Religionszugehörigkeit politischer Verfolgung ausgesetzt waren. Besonderes Augenmerk legte die Bundesregierung auf die Situation von Muslimen in Deutschland nach den Terroranschlägen von New York und Washington. Die Befürchtung, Muslime könnten im Gefolge dieser Ereignisse verstärkter Diskriminierung, einer Art Generalverdacht ausgesetzt sein, hat sich jedoch nicht bestätigt. Vielmehr war die Reaktion in der Gesellschaft differenziert und hat sogar zu einem Zuwachs des Interesses der Bevölkerung an der islamischen Religion geführt.

9.2 Indigene Völker

Bereits 1953 kam eine Studie der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO/ILO) zu dem Ergebnis, dass „der Lebensstandard indigener Bevölkerungen in unabhängigen Staaten in der Regel extrem niedrig liegt und in der Mehrheit der Fälle noch beträchtlich unter dem der bedürftigsten Schichten der nicht indigenen Bevölkerung“.[19] An dieser Analyse hat sich nach einer Analyse der Weltbank aus dem Jahre 1994 im Grundsatz wenig geändert.[20] Neben oft gravierender wirtschaftlicher und sozialer Benachteiligung sind Indigene besonders häufig von Verletzungen der bürgerlichen und politischen Rechte betroffen. Außerdem ringen viele indigene Völker um die Wahrung ihrer kulturellen Rechte bzw. kulturellen Identität.

Auch am Ende der „UN-Dekade der Indigenen Völker“, die noch bis 2004 andauert, bleibt der Schutz der Menschenrechte von Indigenen eine schwierige Herausforderung. Allerdings hat es im Berichtszeitraum eine Reihe positiver Entwicklungen gegeben. Der rechtliche Schutz

---

[19] Zitiert im Bericht des Sonderberichterstatters der Menschenrechtskommission zur Lage der Menschenrechte und Grundfreiheiten indigener Bevölkerungsgruppen, Rudolfo Stavenhagen, an die 58. Menschenrechtskommission (Dok. E/CN.4/2002/97); www.unhchr.ch), S. 13.

[20] So die vergleichende Studie der Weltbank Indigenous People and Poverty in Latin America, 1994.

von Indigenen auf nationaler Ebene hat vor allem in Lateinamerika, aber auch in Südost-Asien und Afrika Fortschritte gemacht. In Guatemala, Mali und Mexiko sind in jüngerer Zeit Friedensabkommen zwischen Regierungen und Indigenen geschlossen worden; ihre Implementierung ist allerdings weiterhin problematisch. Fragen bezüglich der Rechte von Indigenen betreffen vor allem Land und Territorium, Umwelt und natürliche Ressourcen, rechtliche Gleichstellung, Sprache, Kultur und Bildung, Armut, politische Partizipation und Autonomie und das Recht auf Selbstbestimmung. Weil das Kernproblem Diskriminierung und Marginalisierung bilden, spielten die Rechte der Indigenen auch bei der Weltkonferenz gegen Rassismus in Durban, Südafrika (31. August bis 8. September 2001, → A, Brennpunkt Rassismus) eine wichtige Rolle. Die Bundesregierung trägt durch ihr weltweites Eintreten für die Menschenrechte, durch ihre Mitarbeit in den Vereinten Nationen und ihren Sonderorganisationen sowie im Rahmen bi- und multilateraler entwicklungspolitischer Zusammenarbeit zur Lösung der Probleme der eingeborenen Bevölkerungen bei. Im Rahmen von Menschenrechtskommission und Generalversammlung der Vereinten Nationen hat die Bundesregierung die Resolutionen zum Schutz indigener Völker unterstützt.

Die Menschenrechtskommission hat den Indigenen Völkern in den letzten Jahren verstärkt Beachtung geschenkt. Auf Empfehlung der 56. Menschenrechtskommission (Res. 2000/87) wurde vom Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC) im Juli 2000 beschlossen, ein Ständiges Forum für Indigene Völker einzurichten, das den Vereinten Nationen als Beratungsgremium für indigene Angelegenheiten dienen soll (Permanent Forum). Das Ständige Forum ist im Mai 2002 erstmals zusammengetreten. Die bereits 1995 eingesetzte Ad-hoc-Arbeitsgruppe zur Erarbeitung einer „Erklärung über die Rechte Indigener Völker“ hat ihre Tätigkeit im Berichtszeitraum fortgesetzt. Die Verhandlungen über diese Erklärung verliefen jedoch bislang schleppend. Ein erfolgreicher Abschluss der Arbeit dieser Arbeitsgruppe ist nicht in Sicht, nachdem auch die siebte Sitzung in Genf vom 25. Januar bis 8. Februar 2002 keine Einigung auf einen verbindlichen Textentwurf erbrachte. Schwierigkeiten bereitet der bislang vorliegende Textentwurf vor allem deshalb, weil er gegenüber Indigenen Gruppenschutzrechte konstituiert, statt den Schutz individualrechtlich auszugestalten. Wie ihre Partner aus der Europäischen Union tritt die Bundesregierung für eine individualrechtliche Ausgestaltung menschenrechtlicher Normen ein.

ILO-Konvention 169

Das einzige internationale Vertragswerk, das einen umfassenden Schutz der Rechte indigener Völker zum Gegenstand hat, ist das Übereinkommen Nr. 169 der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO/ILO) über eingeborene und in Stämmen lebende Völker aus dem Jahr 1989; das die ältere ILO-Konvention Nr. 107 ablöste. Es ist bisher von 14 Staaten, darunter Dänemark und den Niederlanden als einzigen EU-Staaten ratifiziert worden. Die Bundesregierung hat die gesetzgebenden Körperschaften 1992 unterrichtet (Bundestagsdrucksache 12/2150; Bundesratsdrucksache 125/92), dass eine Ratifikation das Übereinkommen nicht in Betracht käme, weil in Deutschland keine indigenen Völker im Sinne des Übereinkommens leben. Der 12. Deutsche Bundestag und der Bundesrat nahmen diese Bewertung zustimmend zur Kenntnis. In der Folgezeit war die Frage der Ratifizierung des Übereinkommens Gegenstand mehrerer parlamentarischer Initiativen. Auch Nichtregierungsorganisationen forderten in Kampagnen und Zuschriften vermehrt, Deutschland solle das Übereinkommen ratifizieren, um dadurch seine Solidarität mit in anderen Staaten lebenden indigenen Völkern zu bekunden. Das für die Angelegenheiten der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) federführend zuständige Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung hat daher Ende 1998 im Ressortkreis erneut die Frage der Ratifizierung des Übereinkommens zur Diskussion gestellt.

Die beteiligten Bundesministerien kamen Mitte 1999 überein, durch eine Interpretationsanfrage an das Internationale Arbeitsamt zur Klärung beizutragen, ob und ggf. in welchem Umfang durch eine Ratifizierung des Übereinkommens mittelbare Verpflichtungen für Deutschland z. B. im Bereich der Außen-, Außenwirtschafts- und Entwicklungspolitik entstehen würden. Die Antwort des Internationalen Arbeitsamtes, die im August 2001 erfolgte, hat jedoch zu keiner abschließenden Klärung der Angelegenheit geführt, sondern vielmehr neue Fragen aufgeworfen, die nunmehr in zwei neu gestellten Interpretationsanfragen geklärt werden müssen. Sobald Antworten auf diese Anfragen vorliegen, wird die Bundesregierung die Möglichkeit der Ratifizierung des Übereinkommens abschließend prüfen.

9.3 Sinti und Roma

Für die Bundesrepublik Deutschland ist das Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten seit 1. Februar 1998 und die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen seit 1. Januar 1999 in Kraft (→ B 1.1). Zu den nationalen Minderheiten nach dem Rahmenübereinkommen gehören die deutschen Sinti und Roma; ihre Sprache Romanes ist durch die Europäische Charta der Minderheitensprachen geschützt. Auf Ebene des Europarates hat außerdem der Lenkungsausschuss Migration (CDMG) auf seiner 43. Sitzung (6. bis 8. Juni 2001) die von der Expertengruppe Roma/Sinti MG-S-ROM vorbereitete Empfehlung zur Verbesserung der wirtschaftlichen und Beschäftigungslage der Roma in Europa gebilligt. Das Ministerkomitee des Europarats hat auf seiner 696. Sitzung (3. Februar 2000) eine Empfehlung zu Bildung und Erziehung für die Kinder der Roma in Europa verabschiedet.

Die Bundesregierung setzt sich in den multilateralen Gremien für die Verbesserung der Lage der Sinti und Roma ein. Sie hat auf OSZE-Ebene den im Jahr 1994 gegründeten Contact Point for Roma and Sinti Issues (CPRSI) beim OSCE-Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) unterstützt. Der CPRSI hat ein Arbeits-

programm für die Jahre 2001 und 2002 entwickelt, das Projekte und Workshops enthält, die auf die Umsetzung von Roma- und Sinti-Rechten in den OSZE-Mitgliedstaaten abzielen. Das jüngste Projekt des CPRSI war der „Workshop on Roma Political Participation“ vom 30. November bis 1. Dezember 2001 in Prag. Im September 2001 hat der damalige rumänische OSZE-Vorsitz eine Konferenz über Angelegenheiten der Roma und Sinti in Bukarest veranstaltet. Hauptziel der Konferenz war es, in der OSZE einen politischen Prozess zur Verabschiedung eines „Aktionsplans für Roma und Sinti“ in Gang zu setzen. Auf dem Bukarester OSZE-Ministertreffen vom 3./4. Dezember 2001 hat der Ständige Rat ODHIR offiziell mit der Ausarbeitung des Aktionsplans beauftragt.

9.4 Diskriminierung von Lesben und Schwulen

Auf nationaler Ebene hat die Bundesregierung im Berichtszeitraum einen großen Schritt zur Beendigung der Diskriminierung von Lesben und Schwulen gemacht. Das „Gesetz zur Beendigung der Diskriminierung gleichgeschlechtlicher Gemeinschaften: Lebenspartnerschaften“ vom 16. Februar 2001 ist am 1. August 2001 in Kraft getreten. Es ermöglicht Lebenspartnern gleichen Geschlechts, ihrer Beziehung durch ein eigenes Rechtsinstitut einen rechtlichen Rahmen zu geben. Es enthält folgende Kernpunkte:

– Begründung der Eingetragenen Lebenspartnerschaft bei der von den Ländern zu bestimmenden Behörde;
– Möglichkeit, einen gemeinsamen Namen zu bestimmen;
– gegenseitige Unterhaltspflichten und -rechte bei bestehender Lebenspartnerschaft;
– „kleines Sorgerecht“ des Lebenspartners (Mitentscheidung in Angelegenheiten des täglichen Lebens des Kindes);
– gesetzliches Erbrecht des überlebenden Lebenspartners;
– Recht des überlebenden Lebenspartners, in einen Mietvertrag über Wohnraum einzutreten;
– Zeugnisverweigerungsrechte;
– Regelungen über die Folgen der Trennung von Lebenspartnern (z. B. Unterhaltsrecht);
– Einbeziehung des Lebenspartners in die Kranken- und Pflegeversicherung;
– Nachzugs- und Einbürgerungsrechte für ausländische Lebenspartner.

Weitere Punkte, deren Umsetzung die Bundesregierung anstrebt, wie etwa Berücksichtigung der Lebenspartnerschaft bei Sozialleistungen und im Steuerrecht, sind noch im Vermittlungsausschuss anhängig, weil der Bundesrat seine Zustimmung verweigert hat.

Auf internationaler Ebene setzt sich die Bundesregierung gemeinsam mit ihren europäischen Partnern nachdrücklich, aber gegen nicht unerheblichen Widerstand anderer Staaten und bestimmter Nichtregierungsorganisationen gegen Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung ein. Sie begrüßt, dass es bei der 58. Menschenrechtskommission erneut gelungen ist, dieses menschenrechtliche Merkmal in einer Resolution zu verankern.[21] Die Bundesregierung muss bei ihren Bemühungen zur Beseitigung von Diskriminierungen von Lesben und Schwulen dem Umstand Rechnung tragen, dass die kulturellen und gesellschaftlichen Traditionen der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen und ihre Ansichten in dieser Frage stark divergieren und dass die Vereinten Nationen deshalb – wie auch die überwiegende Zahl international tätiger Nichtregierungsorganisationen – in Fragen der Verfolgung und Diskriminierung wegen sexueller Orientierung bislang nicht sehr profiliert tätig geworden sind. Die Bundesregierung hat auf der Tagung des Ausschusses für Nichtregierungsorganisationen des UN-Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC)[22] 2001 den Antrag der International Lesbian and Gay Association (ILGA) unterstützt, Konsultativstatus im ECOSOC zu erlangen. Dem Antrag war jedoch in der Abstimmung kein Erfolg beschieden. Die Diskussionen im Ausschuss für Nichtregierungsorganisationen zeigten einmal mehr, dass die internationale Gemeinschaft in dieser Frage noch keinen Konsens gefunden hat.

Die Bundesregierung bemüht sich, durch behutsames und schrittweises Vorgehen zur Bildung eines Bewusstsein beizutragen, dass Verfolgung und Diskriminierung von Schwulen und Lesben eine Menschenrechtsverletzung darstellen. Dies geschieht, da international anerkannte Normen und Durchsetzungsinstrumente bislang fehlen, vor allem durch eine offene Darstellung ihrer Haltung zum Diskriminierungsverbot. Im Verlauf der Menschenrechtsweltkonferenz 1993 gehörte Deutschland neben Australien, Österreich, den Niederlanden und Kanada zu der kleinen Staatengruppe, die zur Frage des Verbots der Diskriminierung aufgrund sexueller Orientierung Stellung genommen hatte. Auch bei der Weltfrauenkonferenz in Peking 1995 und ihrer Evaluierungskonferenz, der Sondergeneralversammlung Frauen 2000 („Peking plus 5“) im Juni 2000 (→ A 1.1) setzte sich Deutschland gegen die Diskriminierung aufgrund sexueller Orientierung ein. Reden der Europäischen Union bei der Generalversammlung und der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen zu Diskriminierungsfragen schließen seitdem regelmäßig auch diesen Aspekt ein. Seit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages nennt Artikel 13 EG-Vertrag die sexuelle Orientierung ausdrücklich als unzulässigen Diskriminierungsgrund. Die Bundesregierung hat sich bei der Regierungskonferenz zur Änderung der vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union mit Nachdruck für diese Änderung des EG-Vertrags eingesetzt.

---

[21] In der von Schweden eingebrachten und von Deutschland mit eingebrachten Resolution zu Extralegalen Hinrichtungen, Res. 2002/L51. Die Resolution wurde mit 36 Ja- und zwei Nein-Stimmen bei 14 Enthaltungen angenommen.

[22] Geschaffen durch ECOSOC-Resolution 3/1946.

Internetadressen zur Situation von Lesben und Schwulen:

Regionalverband Europa der International Lesbian and Gay Association (ILGA): www.ilga-europe.org, Lesben- und Schwulenverband in Deutschland (LSVD): www.lsvd.de.

9.5 HIV/AIDS-Infizierte

Circa 40 Millionen Menschen, darunter vier Millionen Kinder (→ A 2.1) waren bis Ende 2001 an den Folgen von AIDS gestorben. 2001 allein starben weltweit drei Millionen Menschen an AIDS, davon lebten 2,3 Millionen in Subsahara-Afrika (→ C 4). Auf dem afrikanischen Kontinent droht die dramatische Ausbreitung der Krankheit die in den letzten Jahren erzielten Erfolge bei der nachhaltigen Entwicklung wieder zu gefährden. Weltweit stellt AIDS auch ein menschenrechtliches Problem der Ausgrenzung und der Diskriminierung sowie des angemessenen Zugangs zu medizinischer Versorgung dar. HIV/AIDS-Infizierte bilden im Sprachgebrauch der UN-Menschenrechtskommission eine „besondere Gruppe“, die besonderen Schutzes und besonderer Aufmerksamkeit bedarf.

Im Juni 2001 fand in New York eine Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen zu HIV/AIDS statt. Das Schlussdokument „Global Crisis – Global Action“ enthält einen umfassenden und praxisorientierten Ansatz zur Bekämpfung von HIV/AIDS, mit einem ausgewogenen Verhältnis von Prävention, Betreuung und Behandlung. Das Dokument betont die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle als eine wesentliche Voraussetzung für die Verringerung der HIV/Aids-Gefährdung und die Achtung der Rechte der Menschen mit HIV/AIDS als Bestandteil wirksamer Maßnahmen gegen die Krankheit. Die Abschlusserklärung enthält die Verpflichtung, bis 2003 Gesetze und sonstige Rechtsvorschriften sowie andere Maßnahmen zu beschließen, zu stärken oder durchzusetzen, um alle Formen der Diskriminierung von Menschen mit HIV/AIDS und Angehörigen gefährdeter Gruppen zu beseitigen und ihnen die volle Wahrnehmung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten zu gewährleisten.

Globaler Gesundheitsfonds zur Bekämpfung von HIV/AIDS, Malaria und Tuberkolose

Bei der Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen zu HIV/AIDS fand auch der von Kofi Annan vorgeschlagene globale Gesundheitsfonds zur Bekämpfung von HIV/AIDS, Malaria und Tuberkulose (GF-ATM) breite Unterstützung. Auf dem G8-Wirtschaftsgipfel in Genua wurde der Fonds im Juli 2001 auf den Weg gebracht. Bundeskanzler Schröder sagte anlässlich des Besuchs von UN-Generalsekretär Kofi Annan im Juli 2001 als deutschen Beitrag 300 Mio. DM zu; insgesamt verfügt der Fonds zurzeit über Zusagen von knapp 2 Mrd. US-$. Der Fonds steht für Beiträge von bi- und multilateralen Gebern genauso wie von Unternehmen und Privatpersonen offen. Die Bundesregierung legt besonderen Wert darauf, dass die Arbeit des Fonds auch vor Ort in enger Zusammenarbeit mit anderen Gebern und nationalen Verantwortlichen stattfindet.

Im System der Vereinten Nationen behandeln WHO und UNAIDS insbesondere Fragen der Prävention, der Bekämpfung und der angemessenen medizinischen Behandlung. Die Menschenrechtskommission geht insbesondere auf Diskriminierungsfragen und den Zugang zu medizinischer Versorgung (Res. 2001/33 der 57. MRK) als Teils des Rechts eines jeden auf das für ihn erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit ein (Artikel 12 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte). Zum Recht auf Gesundheit hat die 58. MRK erstmals eine Resolution verabschiedet (www.unhchr.ch, → A 6.1).

9.6 Unterstützung der Minderheitenrechte durch die Bundesregierung in den Vereinten Nationen, der Europäischen Union, dem Europarat und der OSZE

Die 1992 angenommene UN-Erklärung über die Rechte von Angehörigen nationaler oder ethnischer, religiöser und sprachlicher Minderheiten (Resolution A 47/135) sowie die entsprechenden Resolutionen der UN-Menschenrechtskommission und der Generalversammlung (zuletzt E/CN.4/RES/2001/55 und A 56/162, beide im Konsens angenommen) über die Rechte von Personen, die nationalen oder ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten angehören, fordern die Staaten und die internationale Gemeinschaft auf, die Rechte der Angehörigen von Minderheiten, auch durch entsprechende Erziehung, zu fördern und zu schützen und ihre Beteiligung an allen Aspekten des politischen, wirtschaftlichen, sozialen, religiösen und kulturellen Lebens der Gesellschaft sicher zu stellen.[23] Die Bundesregierung bemüht sich bilateral in Projekten und Maßnahmen zur Förderung der Demokratie und des Minderheitenschutzes um die Förderung und Entwicklung integrativer Strukturen politischer Partizipation sowie um die Zusammenarbeit konkurrierender gesellschaftlicher Gruppen.

Darüber hinaus unterstützt die Bundesregierung im Rahmen der Vereinten Nationen die Arbeitsgruppe der Menschenrechtskommission zu Minderheiten, welche die Umsetzung der 1992 von den Vereinten Nationen verabschiedeten Erklärung über die Rechte von Angehörigen nationaler, ethnischer, religiöser und linguistischer Minderheiten überprüft. Außerdem hat die Bundesregierung die Einrichtung des „Ständigen Forums für Indigene Völker“ unterstützt (→ A 9.2).

In der Europäischen Union ist bereits ein hoher Grund- und Menschenrechtsschutz gewährleistet, auch für Angehörige von nationalen Minderheiten (→ B 2.2). Die Europäische Union führt darüber hinaus mit zehn mittel-

[23] Die Minderheiten-Erklärung enthält allerdings keine Definition des Minderheitenbegriffs. Die Formulierungen erlauben es, ihn sehr weit auszulegen. Die Bundesregierung ist dagegen der Auffassung, dass sich der Begriff der Minderheiten auf nationale Minderheiten beschränken sollte und somit auf Personen, welche die jeweilige Staatsangehörigkeit der Aufenthaltsstaaten besitzen und dort traditionell in ihrem angestammten Siedlungsgebiet leben.

und osteuropäischen Staaten sowie mit Malta und Zypern Verhandlungen über den Beitritt zur EU, bei denen auch der Schutz von Minderheitenrechten eine Rolle spielt. Eine Voraussetzung für die Aufnahme dieser Verhandlungen ist die Erfüllung des politischen Kriteriums, das der Europäische Rat in Kopenhagen 1993 aufgestellt hat. Dazu zählen ausdrücklich Menschenrechte und Minderheitenschutz. Die Fortschritte bei der Erfüllung dieses Kriteriums werden von der Kommission in den Beitrittsländern beobachtet (pre-accession monitoring).

In der Menschenrechtspolitik der EU im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik spielen Aspekte der Minderheitenrechte und insbesondere ihr Schutz vor Diskriminierung eine zentrale Rolle. Die Bundesregierung unterstützt maßgeblich in den entsprechenden Foren diesen Dialog. Im Rahmen der Europäischen Initiative für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR) wurden im Jahr 2000 mittelfristig Projekte zur Bekämpfung der Diskriminierung von Minderheiten und indigenen Völkern als Förderschwerpunkt festgelegt. Die Bundesregierung setzt sich außerdem dafür ein, dass die EU-Grundrechtscharta vom Dezember 2000 (→ B 1.3.1), die die Rechte von Minderheiten zusätzlich verankert, bei der nächsten Regierungskonferenz in die Verträge bzw. eine künftige Europäische Verfassung einbezogen wird.

Wesentlich stützt sich die Europäische Kommission bei der Beurteilung des Minderheitenschutzes durch die EU Beitrittskandidaten in den jährlichen Fortschrittsberichten auf die Erkenntnisquellen des Europarates. Die regelmäßigen Staatenberichte im Rahmen der einschlägigen Übereinkommen des Europarats, des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten vom 1. Februar 1995 und der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen vom 5. November 1992 (→ B 1.1.1, B 2.1.6) dienen - auch der Bundesregierung - als Erkenntnisgrundlage für die Entwicklung der Situation von Minderheiten in Europa. Den ausführlichen ersten deutschen Staatenbericht über die in Deutschland zur Erfüllung der Verpflichtungen nach dem Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten ergriffenen Maßnahmen des Bundes und der Länder hat die Bundesregierung am 24. Februar 2000 an den Europarat übermittelt (www.bmi.bund.de, → B 3.1.3).

Die Einhaltung des Rahmenübereinkommens wird durch das Ministerkomitee des Europarates überwacht, das von einem Beratenden Ausschuss unterstützt wird. Der gegenwärtige Ausschussvorsitzende ist ein von der Bundesregierung entsandter Staatsrechtslehrer (Prof. Dr. Rainer Hoffmann, Universität Kiel). Der Beratende Ausschuss, – zusammengesetzt aus Experten im Bereich des Minderheitenschutzes – berichtet dem Ministerkomitee auf der Basis von Staatenberichten und Vor-Ort-Erhebungen. Auf ausdrückliche Einladung der Bundesregierung hat der Beratende Ausschuss im Juni 2001 die Bundesrepublik Deutschland bereist und dabei sowohl mit Vertretern der Organisationen der Minderheiten und der zuständigen Stellen des Bundes und der Länder sowie mit Mitgliedern des Deutschen Bundestages Gespräche geführt, als auch die Situation von Minderheiten in deren Siedlungsgebieten in Augenschein genommen. Der erste Bericht des Beratenden Ausschusses über Deutschland ist von diesem am 1. März 2002 beschlossen worden. Nach Veröffentlichung kann dieser Bericht auf der Website des Europarates abgerufen werden (www.humanrights.coe.int/Minorities/Eng/SiteMap.htm).

Nachdem die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen des Europarates für Deutschland am 1. Januar 1999 in Kraft getreten ist, hat die Bundesregierung am 18. November 2000 den ersten Staatenbericht für Deutschland nach diesem Übereinkommen vorgelegt (www.bmi.bund.de). Zur Fortentwicklung des innerstaatlichen Schutzes von Minderheitensprachen hat die Bundesregierung am 24. September 2001 den Entwurf des Zweiten Gesetzes zur Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen beschlossen, das inzwischen dem Gesetzgebungsverfahren zugeleitet worden ist.

Aktuelle Fragen im Zusammenhang mit der innerstaatlichen Umsetzung der beiden oben genannten völkerrechtlichen Abkommen und die mögliche Weiterentwicklung dieser Instrumente werden alljährlich auf Implementierungskonferenzen erörtert, zu denen das Bundesministerium des Innern neben den zuständigen Ressorts des Bundes und der Länder auch Vertreter der nationalen Minderheiten und Sprachgruppen in Deutschland einlädt.

Dem Ende 1992 geschaffenen Amt des OSZE-Hochkommissars für nationale Minderheiten (HKNM) kommt im Rahmen der Konfliktprävention eine Schlüsselbedeutung im gesamteuropäischen Raum zu. Der HKNM soll schon im Frühstadium sich abzeichnende Spannungen im Zusammenhang mit nationalen Minderheiten, die das Potenzial zur Entwicklung eines Konflikts im OSZE-Raum besitzen, identifizieren und ihnen begegnen. Durch die Implementierung internationaler Standards zu Minderheitenrechten im Erziehungs- und Sprachbereich soll die Grundlage für eine nachhaltige minderheitenfreundliche Entwicklung geschaffen werden. Die Bundesregierung schätzt die Einflussmöglichkeiten des HKNM hoch ein, auf diplomatischem Wege politische Lösungen für inner- bzw. zwischenstaatliche Minderheitenprobleme zu erarbeiten. Der HKNM hat sich durch engagierte Amtsführung der bisherigen Amtsinhaber Max van der Stoel (Niederlande, 1992 bis 2001) und Rolf Ekeus (Schweden, seit Juli 2001) als effizientes Instrument der Frühwarnung und Krisenprävention erwiesen. Die Bundesregierung hat durch Bereitstellung von Personal und Finanzierung konkreter Projekte die Arbeit des Hochkommissars unterstützt und wird dies auch künftig tun.

Stichwort Toleranz- und Menschenrechtserziehung

Die Situation von Minderheiten und besonderen Gruppen macht deutlich: Toleranz ist der Schlüssel zur Lösung einer Vielzahl von Problemen bzw. zu deren Prävention. Dabei bedeutet Toleranz nicht nur eine passiv-hinnehmende Verhaltensweise, ein bloßes Zulassen des „Anderen“, sondern die Aufgabe, praxisorientiert und aktiv ein gewalt- und diskriminierungsfreies Zusammenleben zu gestalten. Daraus folgt die Notwendigkeit der Stärkung und Förderung der Toleranz durch Bildung. Toleranz- und Menschenrechtserziehung sind Daueraufgaben in jeder Gesellschaft.

Bereits in der Präambel der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 wurde dies erkannt und gefordert, „durch Unterricht und Erziehung die Achtung dieser Rechte und Freiheiten zu fördern“. Mit Resolution 49/184 der UN-Generalversammlung vom 23. Dezember 1994 wurde die Dekade der Menschenrechtserziehung von 1995 bis 2004 ausgerufen. Leitlinie der Menschenrechtserziehung soll demnach der Kampf gegen Vorurteile aufgrund des Geschlechts und gegen rassistische Vorurteile sein.

Toleranz- und Menschenrechtserziehung hat im Rahmen der Vereinten Nationen auf der Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und darauf bezogene Intoleranz (Durban, 31. August bis 8. September 2001, → Teil A, „Brennpunkt Rassismus“) eine große Rolle gespielt. In der Menschenrechtskommission ist sie regelmäßig, so auch wieder bei der 58. MRK 2002, Gegenstand einer Resolution, die Deutschland mit einbringt. Auf der „Internationalen Konsultativkonferenz zur schulischen Erziehung in Fragen der Religionsfreiheit, Toleranz und Freiheit von Diskriminierung“ (Madrid, 23. bis 25. November 2001, → A 9.1) stand sie im Mittelpunkt; in der UNESCO spielt sie eine zentrale Rolle. Die Bundesregierung unterstützt die Deutsche UNESCO-Kommission, die der Menschenrechtserziehung zahlreiche Aktivitäten und Projekte widmet. Diese Aktivitäten haben in hohem Maße dazu beigetragen, den Gedanken der Menschenrechtserziehung bei vielen Institutionen und Bildungseinrichtungen zu verankern.

Auch die Europäische Union setzt auf Menschenrechtserziehung als Instrument zur Stärkung von Demokratie und Toleranz. Das auf interkulturelle Lernerfahrungen ausgerichtete EU-Aktionsprogramm „Jugend“ (2000 bis 2006) dient der Unterstützung von Projekten, die der Fremdenfeindlichkeit und der Intoleranz vorbeugen. Es ist mit seiner Veröffentlichung am 18. Mai 2000 förmlich in Kraft getreten und hat eine Laufzeit von sieben Jahren (2000 bis 2006). Der Schwerpunkt des Aktionsprogramms liegt beim Europäischen Jugendaustausch sowie beim Europäischen Freiwilligendienst. Als Programmziel hat die EU-Kommission und der Rat der EU ausdrücklich die Förderung eines aktiven Beitrags der Jugendlichen zum Aufbau Europas durch ihre Teilnahme an grenzüberschreitenden Austauschprogrammen innerhalb der Gemeinschaft oder mit Drittländern an erster Stelle genannt, um das Verständnis für die kulturelle Vielfalt Europas und seine gemeinsamen Grundwerte zu entwickeln und damit die Achtung der Menschenrechte und die Bekämpfung von Rassismus, Antisemitismus und Fremdenfeindlichkeit zu fördern.

Der zweite Bericht der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) des Europarats über Deutschland vom 15. Dezember 2000 (→ B 3.1.1) betont die Bedeutung von Menschenrechtserziehung und Sensibilisierungsmaßnahmen zur Vorbeugung von Diskriminierungen in Deutschland. Verschiedene Projekte und Initiativen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene werden dabei lobend erwähnt und deren Ausweitung angeregt. Die Bundesregierung nimmt diese Empfehlungen – ebenso wie die Empfehlungen des UN-Ausschusses zur Beseitigung der Rassendiskriminierung und die Abschlussdokumente der Weltkonferenz gegen Rassismus, die ebenfalls Aussagen zum Thema Menschenrechtserziehung enthalten – ernst und setzt sich mit ihnen auseinander. In wichtigen Bereichen wie der schulischen Erziehung, der Fortbildung und Sensibilisierung etwa von Polizei und Strafvollzugspersonal liegt die Kompetenz bei den Ländern.

Die Bundesregierung begrüßt mit Nachdruck, dass Menschenrechtserziehung in der Menschenrechtsdebatte auf nationaler Ebene eine der Hauptaufgaben des 2001 gegründeten Deutschen Instituts für Menschenrechte (→ B 2.5) sein wird. Im Oktober 2001 hat zudem in Berlin eine Europäische Konferenz zur Bekämpfung von Rassismus bei Jugendlichen in Zusammenarbeit zwischen der Bundesregierung und der EU-Kommission stattgefunden. Mit dieser Konferenz haben 100 Jugendliche aus 31 europäischen Staaten, die sich in antirassistischen Initiativen und Projekten aktiv engagieren, Gelegenheit für einen intensiven Informations- und Erfahrungsaustausch, für gemeinsame Diskussionen über Ursachen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit bei Jugendlichen sowie zum Aufbau europäischer Netzwerke erhalten.

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung hat eine Reihe von Modellvorhaben und Initiativen zur Förderung demokratischen Handelns in der Schule, der beruflichen Bildung und in der Weiterbildung in Gang gesetzt. Insbesondere zielen diese Projekte auf die Bekämpfung von Fremdenfeindlichkeit, Rassismus, Antisemitismus, Intoleranz und Gewalt. Unter anderem geht es hierbei um die Verbesserung der Beratung von Lehrern und Multiplikatoren, um auf das Sozialverhalten in Kindergärten, in Schulen und in der beruflichen Bildung Einfluß nehmen zu können. Beispielhaft seien aus einer Vielzahl von Vorhaben die Folgenden genannt:

– BLK-Programm „Demokratie lernen und leben“. Ziel dieses 2002 gestarteten und auf fünf Jahre angelegten Modellprogramms der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK) ist die systematische Verbindung von Aspekten der Schulentwicklung mit der Förderung demokratischer (Alltags-)Kul-

tur unter Einbeziehung des sozialen und gesellschaftlichen Umfeldes der Schulen und ihrer Schüler. Die verschiedenen Maßnahmen und Modellprogramme werden miteinander vernetzt. Für das Programm stehen insgesamt 12,8 Mio. Euro zur Verfügung, die hälftig von Bund und Ländern aufgebracht werden.

– Forschungsverbund „Stärkung der Integrationspotenziale einer modernen Gesellschaft“. Zurzeit fördert das Bundesministerium für Bildung und Forschung die Pilotphase eines umfassenden Forschungsverbundes. In der Hauptphase sollen ab 2002 in verschiedenen Untersuchungsfeldern die Erfolgsfaktoren für soziale Integration untersucht werden, um sie vor allem für Jugendliche in Schulen, Jugendgruppen und Vereinen nutzbar machen zu können. Zum Forschungsverbund gehören auch Untersuchungen über wechselseitige Vorbehalte und Feindbilder zwischen Angehörigen muslimischer und christlicher Gemeinschaften.

– Entwicklung und Erprobung eines Fort- und Weiterbildungsprogramms gegen Gewalt, Ausländerfeindlichkeit, politischen Extremismus und Antisemitismus. Mit diesem Projekt, das in 10 Bundesländern läuft, soll eine interne Evaluation von sozialer Schulqualität vorgenommen und ein modulares Weiterbildungsprogramm mit schulischer und außerschulischer Fortbildung realisiert werden. Mit der Entwicklung unterschiedlicher Fernlehrgangsangebote wird für die Fort- und Weiterbildung eine Grundlage geschaffen, die gegen Gewalt und Ausländerfeindlichkeit nachhaltig genutzt werden kann.

– Entwicklung und Erprobung einer multimedialen Handreichung für Ausbilder in Betrieben und außerbetrieblichen Einrichtungen zum Thema Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Gewalt. Mit diesem (ressortübergreifenden) Vorhaben wird ein methodisch offenes Multimediapaket in modularisierter Form zum Einsatz in der beruflichen Bildung entwickelt. Diese Arbeitsmaterialien zum Abbau fremdenfeindlicher Tendenzen können sowohl von Ausbildern als auch Auszubildenden genutzt werden. Interaktives Handeln wird angestrebt. An der Entwicklung und Erprobung der Materialien sind erfahrene Ausbilder aus Groß- und Handwerksbetrieben beteiligt.

Teil B Internationaler Menschenrechtsschutz: Konzepte, Normen, Instrumente; Weiterentwicklung und Wege zur Durchsetzung; deutsche Verpflichtungen

Das System menschenrechtlicher Normen und Mechanismen, so wie es heute regional und international besteht, entstand im Wesentlichen als Antwort auf die barbarische Versagung der menschlichen Würde und anderer unveräußerlicher Rechte durch die totalitären Regime, die den Zweiten Weltkrieg entfesselt hatten und in ihm unterlegen waren (26. Juni 1945: Charta der Vereinten Nationen, 10. Dezember 1948: Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, 4. November 1950: Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten). Dieser gleichzeitig verlaufende und sich gegenseitig stimulierende Prozess der Verrechtlichung des Menschenrechtsschutzes in Europa und weltweit ist die Grundlage dafür, dass Menschenrechte vom moralischen Postulat zu einklagbaren Rechten im Rahmen praktischer Politik werden konnten. Diese Entwicklung des Menschenrechtsschutzes erfolgte auf regionaler Ebene vor allem in Europa (zunächst Europarat, später zusätzlich KSZE/OSZE, seit einiger Zeit auch in der EU) sowie auf dem amerikanischen und afrikanischen Kontinent, die sich ebenfalls regionale Menschenrechts-Chartas und -Mechanismen gaben. Im globalen Rahmen kommt die Förderung der Menschenrechte den Vereinten Nationen zu.

Im Berichtszeitraum gab es wesentliche Weiterentwicklungen im menschenrechtlichen Normensystem. Dennoch ist der Katalog menschenrechtlicher Normen nicht vollständig. Vielmehr besteht die Notwendigkeit fort, den Menschenrechtsschutz normativ weiter zu entwickeln. Allerdings ist die Schaffung neuer Normen wegen der meist sehr unterschiedlichen Interessen der Verhandlungspartner, d. h. der internationalen Staatengemeinschaft, ein langer und meist schwieriger Prozess. In den Verhandlungen über neue Konventionen, Fakultativprotokolle, Deklarationen usw. vollzieht sich ein Ringen um die von allen akzeptierten Werte zum Schutze der Menschen. Er kann nur Erfolg haben, wenn die beteiligten Akteure die Bereitschaft haben, Kompromisse einzugehen. Selbst mit Kompromissen behaftete Normen sind jedoch wirksamer als ideale, wenn sie – anders als Letztere – von einer großen Zahl von Staaten mitgetragen werden und als internationale Rechts- und Anspruchsgrundlagen dienen können.

Im Teil → B 1 werden die normativen Fortschritte beschrieben, die im Menschenrechtsbereich im Berichtszeitraum erzielt wurden. Der Abschnitt geht auch auf die Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs ein. Teil → B 2 beschreibt bestehende Plattformen und Mechanismen zur Umsetzung von Menschenrechten der Vereinten Nationen, des Europarats, der EU, der OSZE sowie den Beitrag, den nationale Menschenrechtswächter einschließlich der Zivilgesellschaft leisten. Hier wird auch auf konkrete Maßnahmen der Bundesregierung zur Prävention von Menschenrechtsverletzungen und zur Förderung der Menschenrechte im Ausland eingegangen.

Der dritte Teil stellt dar, wie die Bundesregierung ihren vertraglichen Verpflichtungen aus den Menschenrechtsübereinkommen im Berichtszeitraum nachgekommen ist und welche Überprüfungs- und Beschwerdemechanismen in Deutschland betreffenden Fällen relevant waren.

B 1 Weiterentwicklung des internationalen Normensystems

1.1 Europarat

Einführung

Der Europarat mit seinen mittlerweile 44 Mitgliedstaaten (Stand Mai 2002) hat sich seit seiner Gründung 1949 für die Förderung der Menschenrechte, pluralistischer Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit eingesetzt und Leitlinien für ein demokratisches Europa geschaffen. Schwerpunkte seiner Arbeit sind die Weiterentwicklung des Menschenrechtsschutzes sowie die Heranführung der neuen Mitgliedstaaten aus Mittel- und Osteuropa an die europäischen Strukturen. Durch umfangreiche Beratungs- und Unterstützungsprogramme, die teilweise gemeinsam mit der EU und der OSZE durchgeführt werden, fördert der Europarat den demokratischen Reformprozess und die Angleichung der Rechtsstandards in den mittel- und osteuropäischen Ländern.

Zu den grundlegenden der inzwischen 186 vom Europarat verabschiedeten völkerrechtlich verbindlichen Konventionen zählen vor allem die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), das Europäische Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe, die Europäische Sozialcharta, das Rahmenabkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen und das Menschenrechtsübereinkommen zur Biomedizin (s. nachstehender Kasten). Der Europarat arbeitet durch diese völkerrechtlichen Übereinkommen oder in anderer Weise vor allem auf folgende Ziele hin:

- Schutz der bürgerlichen und politischen Rechte im Rahmen der in der Europäischen Menschenrechtskonvention festgelegten Verfahren (Individualbeschwerde bzw. Staatenbeschwerde vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte),
- Schutz der sozialen und wirtschaftlichen Rechte mittels der von der Europäischen Sozialcharta vorgesehenen Verfahren,
- Schutz von Personen, denen die Freiheit entzogen ist, durch das Besuchssystem des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung,

- Schutz der Rechte nationaler Minderheiten mithilfe des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten und der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen des Europarates und
- Kampf gegen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz (Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz – ECRI).

Gleichzeitig ist im Europarat im Laufe der Zeit die wirksame Überprüfung der von den Mitgliedstaaten mit dem Beitritt eingegangenen Verpflichtungen – das so genannte Monitoring – weiterentwickelt worden (→ B 2.1.6). Andauernde, schwerwiegende Verstöße gegen den Acquis des Europarates können Sanktionen bis hin zum Ausschluss des betreffenden Landes aus der Organisation nach sich ziehen.

Der Europarat verbindet als einzige europäische Organisation eine paneuropäische Mitgliedschaft mit einem rechtlich verbindlichen Rahmen, einklagbaren Garantien und einem weit gefächerten spezifischen Programmangebot zur Unterstützung demokratischer Reformprozesse. Der Europarat ist folglich nicht nur Wächter, sondern auch wirkungsvoller Förderer einer über die Europäische Union hinausreichenden Wertegemeinschaft und nimmt damit eine Schlüsselfunktion bei der Stabilisierung demokratischer und rechtsstaatlicher Strukturen in Mittel- und Osteuropa ein.

- Aus den genannten Gründen weist die Bundesregierung dem Europarat eine Vorreiter-Rolle bei der Schaffung und Durchsetzung des einheitlichen europäischen Rechtsraumes und der europäischen Wertegemeinschaft zu. Diese Haltung hat sie im Berichtszeitraum wiederholt öffentlich zum Ausdruck gebracht (Rede von Bundeskanzler Schröder vor der Parlamentarischen Versammlung des Europarates am 26. September 2000, Rede von Bundesminister Fischer anlässlich des Festakts des Bundestages am 9. Oktober 2000 zum 50. Jahrestag der Zeichnung der Europäischen Menschenrechtskonvention und des Beitritts der Bundesrepublik Deutschland zum Europarat, Regierungserklärung vom 26. Oktober 2000 zum 50. Jahrestag der Zeichnung der Europäischen Menschenrechtskonvention; www.auswaertiges-amt.de). Auch finanzielle Leistungen im Berichtszeitraum untermauern die Wertschätzung, die die Bundesregierung der Arbeit des Europarates entgegenbringt.

Deutschland, seit 1950 Mitglied des Europarats, arbeitet auf allen Ebenen intensiv an den Programmen des Europarates mit. Als einer der fünf Hauptbeitragszahler neben Frankreich, Großbritannien, Italien und Russland leistet Deutschland einen Beitrag zum Haushalt des Europarats in Höhe von 12,7 Prozent (Gesamtvolumen 2002: 169 Mio. Euro). Deutschland hatte den Vorsitz im Ministerkomitee zuletzt von November 1997 bis Anfang Mai 1998 inne. Der Deutsche Hans-Christian Krüger ist als stellvertretender Generalsekretär der zweithöchste Beamte der Organisation. Seit 1. Dezember 2000 hat der Deutsche Klaus Schumann den Posten des Politischen Direktors des Europaratssekretariats inne.

Beispiele für freiwillige Zuwendungen an den Europarat im Jahre 2000:

- 100 000 DM zur Finanzierung der Mitarbeit von Europarats-Experten im Büro des Beauftragten des russischen Präsidenten für Menschenrechte in Tschetschenien, Kalamanov;
- 150 000 DM für Europarats-Projekte zur Errichtung von Ombudsman-Institutionen in Südosteuropa;
- 100 000 DM für Europarats-Projekte mit dem Ziel der Verbesserung der Lage der Roma;
- 1 000 000 DM für ein gemeinsames Europarats-/OSZE-Projekt zur Förderung multiethnischer Gesellschaften in Südosteuropa;

im Jahre 2001:

- 153 000 Euro zur Finanzierung der vom Europarat unterstützten Rechtsreform in Jugoslawien;
- 450 000 Euro im Jahr 2001 zugunsten des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (→ B 2.1.1) zum Abbau des Beschwerderückstaus infolge der enorm angestiegenen Zahl neuer Beschwerden (auch vorgesehen für 2002).

Bilanz: Die wichtigsten Menschenrechtsinstrumente des Europarats

- **Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, in Kraft seit 3. September 1953 (EMRK, ETS-Nr.: 005 – BGBl. 1952 II S. 685) und Zusatzprotokolle**

Die „Europäische Menschenrechtskonvention“ sieht eine Reihe von Grundrechten und Grundfreiheiten vor: Recht auf Leben, Verbot der Folter, Verbot von Sklaverei und Zwangsarbeit, Recht auf Freiheit und Sicherheit, Recht auf einen gerechten Prozess, keine Bestrafung ohne Gesetz, Anspruch auf Achtung des Privat- und Familienlebens, Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit, freie Meinungsäußerung, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, Recht auf Ehe, Recht auf wirksame Beschwerde und Verbot der Diskriminierung. In den Zusatzprotokollen der Konvention werden weitere Rechte garantiert (z. B. die Protokolle Nr. 6 und 13 zur vollständigen Abschaffung der Todesstrafe; das Ende 2000 gezeichneten Protokoll Nr.12, mit dem das durch die EMRK geregelte Diskriminierungsverbot erheblich erweitert hat, → B 1.1.1). Die Vertragsstaaten der Konvention sichern allen ihrer Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen diese Rechte und Freiheiten zu.

– **Die Europäische Sozialcharta vom 18. Oktober 1961, in Kraft getreten am 26. Februar 1965 (ESC, ETS-Nr.: 035 – BGBl. 1964 II S. 1262)**

ist das Gegenstück zur Europäischen Menschenrechtskonvention im Bereich der wirtschaftlichen und sozialen Grundrechte. Sie schützt 19 grundlegende soziale und wirtschaftliche Rechte. Die Sozialcharta sieht ein internationales Rechenschaftssystem vor, durch welches die Einhaltung ihrer Normen durch die Vertragsstaaten überwacht werden soll. Es basiert auf Staatenberichten über die Umsetzung der Charta, die die Regierungen der Vertragsstaaten dem Europarat alle zwei Jahre einreichen müssen (zu den deutschen Berichtspflichten und anderen Verpflichtungen Deutschlands nach internationalen Übereinkommen → B 3). Ein Sachverständigenausschuss (so genannter Europäischer Ausschuss für Soziale Rechte) sowie der aus Vertretern der Vertragsstaaten gebildete Regierungsausschuss legen dem Ministerkomitee Berichte mit Empfehlungen vor. Das Ministerkomitee als Entscheidungsorgan des Europarates kann notwendige Empfehlungen an die betroffenen Regierungen richten. Der Revision der Sozialcharta von 1996 hat die Bundesregierung bislang ebenso wenig zugestimmt wie den sonstigen Zusatzprotokollen.

– **Europäisches Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe vom 26. November 1987 (ETS-Nr.: 126, BGBl. 1989 II S. 946):**

Die so genannte „Anti-Folter-Konvention“ des Europarates hat einen Ausschuss unabhängiger Sachverständiger geschaffen (so genannte Anti-Folter-Ausschuss), der in den Mitgliedstaaten die Menschenrechtslage von Personen überprüft, denen die Freiheit entzogen ist. Seine Besuche in Haftanstalten, psychiatrischen Anstalten und Gewahrsamseinrichtungen für Personen, die abgeschoben werden sollen, setzen die umfangreiche Mitwirkung der Mitgliedstaaten voraus. Der Ausschuss verfasst Berichte über seine Besuche mit konkreten Empfehlungen und Verbesserungsvorschlägen mit dem Ziel, den Schutz der inhaftierten Personen vor Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe zu verstärken. Die Vorschläge beziehen sich z. B. auf das Verhalten der Polizei und des Vollzugs- oder Pflegepersonals sowie auf die räumliche Gestaltung der besuchten Einrichtung. Der besuchte Staat erhält Gelegenheit zur Stellungnahme. Eine Veröffentlichung des vom Anti-Folter-Ausschuss erstellten Berichts erfolgt nur mit Zustimmung des betroffenen Staates. Das am 1. März 2002 für die Vertragsstaaten der Anti-Folter-Konvention in Kraft getretene Protokoll Nr. 1 eröffnet auch Nichtmitgliedstaaten des Europarates die Zeichnung dieser für die Folterbekämpfung in Europa wegweisenden Konvention (→ A 3.3).

– **Das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten vom 1. Februar 1995, in Kraft seit 1. Februar 1998 (ETS-Nr.157 – BGBl. 1997 II S. 1406)**

ist das erste rechtsverbindliche multilaterale europäische Übereinkommen, das dem Schutz von Angehörigen nationaler Minderheiten im Allgemeinen gewidmet ist. Hauptziel des Rahmenübereinkommens ist es, den Angehörigen von Minderheiten vollständige und tatsächliche Gleichberechtigung zu sichern sowie Bedingungen zu schaffen, die ihnen die Bewahrung und Entwicklung ihrer Identität unbeschadet des Vorrangs des Rechts sowie territorialer Integrität und Souveränität des Staates ermöglichen. Das Ministerkomitee des Europarates überwacht die Erfüllung der unter dem Rahmenübereinkommen eingegangenen Verpflichtungen. Die Vertragsparteien sind gehalten, schriftliche Staatenberichte über die zur Erfüllung der Verpflichtungen nach dem Rahmenübereinkommen ergriffenen Maßnahmen zu übermitteln. Das Ministerkomitee des Europarats, das von einem beratenden Ausschuss unabhängiger Sachverständiger beraten wird, überwacht die Durchführung des Übereinkommens durch die Vertragsstaaten und erteilt ggf. Empfehlungen.

– **Die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen des Europarats vom 5. November 1992, in Kraft getreten am 1. März 1998 (ETS-Nr.: 148 – BGBl. 1998 II S. 1314)**

sieht den Schutz und die Förderung der geschichtlich gewachsenen Regional- und Minderheitensprachen Europas vor. Die Bewahrung der Sprachen- und Kulturvielfalt bedeutet nicht nur Identitätssicherung und Erhalt eines kulturellen Erbes, sondern dient auch der innerstaatlichen Verständigung und der Integration aller Bürger in den Staat; Toleranz und Offenheit für andere Sprachen und Kulturen werden von der Charta vorausgesetzt und eingefordert. Die Anwendung der Charta wird von einem Sachverständigenausschuss kontrolliert, der die Aufgabe hat, die von den Vertragsstaaten regelmäßig vorzulegenden Berichte zu prüfen.

Aus dem Berichtszeitraum sind im Wesentlichen folgende normativen Neuerungen zu nennen:

1.1.1 Protokoll Nr. 12 zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) vom 4. November 2000

Das 12. Protokoll macht aus dem auf Konventionsrechte beschränkten Diskriminierungsverbot des Artikel 14 EMRK (s. o.) ein allgemeines Diskriminierungsverbot. Es ist somit eine wesentliche Ergänzung zur EMRK. Das Protokoll wurde am 4. November 2000 anlässlich der Ministerkonferenz zum 50. Jahrestag der EMRK in Rom von den meisten der damals noch 41 Mitgliedstaaten des Europarats gezeichnet. Auch Deutschland gehörte zu den Erstzeichnern.

Der außenpolitische Nutzen dieses Protokolls liegt aus deutscher Sicht vor allem in dem von ihm langfristig ausgehenden Beitrag zu einer Annäherung der Rechts- und

Verwaltungsstandards der mittel- und osteuropäischen („MOE“-) Staaten an den in Westeuropa geltenden höheren Standard beim Diskriminierungsschutz.

1.1.2 Zusatzprotokoll zum Übereinkommen zum Schutz der Menschenrechte und der Menschenwürde im Hinblick auf die Anwendung von Biologie und Medizin über das Verbot des Klonens von menschlichen Lebewesen

Das so genannte Klonverbotsprotokoll von 1998 trat am 1. März 2001 in Kraft; es war am 31. März 2002 von elf Mitgliedstaaten des Europarats ratifiziert und von 18 weiteren gezeichnet. Das Protokoll baut auf der Bioethik-Konvention auf, verbietet Erzeugung menschlicher Embryonen zu Forschungszwecken und verpflichtet Vertragsstaaten zu „angemessenem Schutz“ des Embryos, sofern die jeweilige nationale Rechtsordnung die Forschung an Embryonen in vitro zulässt. Deutschland hat die Bioethik-Konvention wie auch das Klonverbotsprotokoll wesentlich mitgestaltet, wegen der kontroversen Diskussionen über die Bestimmungen zur fremdnützigen Forschung an nicht einwilligungsfähigen Personen und zum Embryonenschutz jedoch bislang nicht gezeichnet. Derzeit werden weitere Zusatzprotokolle zur Bioethik-Konvention erarbeitet, die die mit der Gentechnik und Humangenomforschung verbundenen medizinischen und ethischen Fragen weiter regeln sollen (Zusatzprotokolle zur biomedizinischen Forschung, zum Schutz menschlicher Embryonen und Föten, zur Humangenetik. Siehe auch → A 8).

1.1.3 Konvention über Datennetzkriminalität („Cyber Crime Übereinkommen“) vom 23. November 2001

Das so genannte Cyber Crime-Übereinkommen ist am 23. November 2001 in Budapest nach mehr als vierjähriger Verhandlung im Expertenkreis von 26 Mitgliedstaaten des Europarates (unter anderem Deutschland) und vier Nichtmitgliedstaaten (USA, Kanada, Japan, Südafrika) unterzeichnet worden. Es ist das erste völkerrechtlich verbindliche Vertragswerk, das via Internet und andere Computernetzwerke begangene Straftaten normativ regelt. Regelungsgegenstände sind unter anderem Straftaten im Zusammenhang mit Kinderpornographie, Betrug und Verletzung des Urheberrechts sowie der Netzwerksicherheit im Internet. Hauptziel des Cyber Crime-Übereinkommens ist es, eine gemeinsame Strafrechtspolitik und -gesetzgebung der Vertragsstaaten hinsichtlich des Schutzes der Gesellschaft vor Cyber Kriminalität zu fördern.

Unter anderem enthält das Übereinkommen eine Vorschrift zur Strafbarkeit von durch Nutzung von Computer- und Telekommunikationssystemen begangenen kinderpornographischen Delikten, welche die Vertragsstaaten zur Schaffung entsprechender nationaler Mindeststandards verpflichtet. In den Schutz der Vorschrift werden Kinder und Jugendliche bis zu 18 Jahren, zumindest aber bis zu 16 Jahren, einbezogen.

Die anlässlich des 77. Deutsch-Französischen Gipfeltreffens in Freiburg am 12. Juni 2001 vereinbarte gemeinsame deutsch-französische Initiative zur Ausarbeitung eines Zusatzprotokolls zum Übereinkommen des Europarates über Datennetzkriminalität, mit dem die Bekämpfung der Verbreitung rassistischen und fremdenfeindlichen Gedankengutes im Internet angestrebt werden soll, ist umgehend nach Zeichnung des Übereinkommens durch eine gemeinsame Protokollerklärung des deutschen und französischen Delegationsleiters bei der 776. Sitzung des Komitees der Ministerbeauftragten beim Europarat am 6. Dezember 2001 umgesetzt worden.

1.1.4 Protokoll Nr. 13 zur EMRK betreffend die vollständige Abschaffung der Todesstrafe

Das Komitee der Ministerbeauftragten des Europarates hat am 21. Februar 2002 im Konsens den Text des Protokolls Nr.13 zur EMRK angenommen. Dieses Protokoll wird auf der nächsten Sitzung des Ministerkomitees des Europarates (110. Sitzung in Vilnius am 2./3. Mai 2002) zur Zeichnung aufgelegt werden. Die Bedeutung des 13. Protokolls liegt darin, dass die bislang noch zugelassene Ausnahme vom Verbot der Todesstrafe im Europaratsraum (Beibehaltung der Todesstrafe in Kriegszeiten oder bei unmittelbarer Kriegsgefahr, vgl. Protokoll Nr.6 zur EMRK) gestrichen wird. Daraus folgt das umfassende Verbot der Todesstrafe für alle Vertragsstaaten. Die Bundesregierung beabsichtigt, die Zeichnung von Protokoll Nr.13 unmittelbar bei Auflegung vorzunehmen.

1.1.5 Protokoll Nr. 1 zur Anti-Folter-Konvention

Das am 1. März 2002 in Kraft getretene in Kraft getretene Protokoll Nr. 1 zur Anti-Folter-Konvention eröffnet auch Nichtmitgliedstaaten des Europarates die Zeichnung dieser für die Folterbekämpfung in Europa wegweisenden Konvention. Siehe → A 3.3.

1.2 Vereinte Nationen

In den Vereinten Nationen werden Menschenrechtsthemen heute nicht nur in der Menschenrechtskommission und dem Dritten Ausschuss der Generalversammlung erörtert, d. h. in den primär dafür zuständigen UN-Gremien, sondern in einer Vielzahl von Zusammenhängen in nahezu allen Gremien und Organisationen der Vereinten Nationen. Bei UN-Organisationen wie UNICEF oder UNESCO stehen Schutz und Wahrung der Menschenrechte im Mittelpunkt der Tätigkeit. Bei anderen UN-Organisationen (z. B. UNDP, Habitat, FAO) ist der menschenrechtliche Ansatz in den vergangenen Jahren verstärkt in den Vordergrund getreten. Auch hat beispielsweise der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen im Oktober 2000 eine eintägige Sonderdebatte zum Thema „Frauen in bewaffneten Konflikten“ geführt und eine Resolution hierzu verabschiedet (Dok. SR Res.1325).

Diese Entwicklung ist ein Ergebnis des „human rights mainstreaming“, d. h. der querschnitthaften Vernetzung der Menschenrechte in allen Politikbereichen. Die Hochkommissarin für Menschenrechte, Mary Robinson, hat

sich dieser Aufgabe im Rahmen ihrer menschenrechtlichen Koordinierungsfunktion besonders angenommen. Das Büro der Hochkommissarin (OHCHR, www.unhchr.ch) in Genf hat mehrere Kooperationsabkommen mit anderen UN-Organisationen abgeschlossen (z. B. UNDP, UNHSP/Habitat), die den menschenrechtlichen Ansatz des OHCHR mit dem z. B. entwicklungs- oder sozialpolitischen Grundansatz anderer UN-Organisationen verknüpfen. Zunehmend wurde so in die Tätigkeit von UN-Gremien und -Organisationen ein rechtegestützter Ansatz (engl.: rights-based approach) verankert oder in die Debatte eingeführt. Mit diesem Ansatz wird betont, dass es sich bei der Realisierung bestimmter Bedürfnisse (z. B. nach ausreichender Nahrung oder angemessenen Wohnstandards) um die Realisierung von Menschenrechten handelt, zu deren Schutz, Förderung und Erfüllung die Staaten mit allen ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln verpflichtet sind.

Die Bundesregierung unterstützt diese Vernetzungen nachdrücklich. Sie hat sowohl das Büro der Hochkommissarin für Menschenrechte als auch andere UN-Organisationen darin unterstützt und sich in den UN-Gremien für eine stärkere Zusammenführung von Sachthemen und -aufgaben mit dem menschenrechtlichen Ansatz eingesetzt.

Ein weiteres wichtiges Ziel bildet die Verbreiterung des internationalen Wertekonsenses. Dieser besteht zwar unter einer großen Zahl von Staaten, eine oft erhebliche Zahl von Staaten schließt sich diesem Wertekonsens jedoch nicht oder nicht durchgehend an. Abzulesen ist dies am Stand der Ratifikationen der grundlegenden Internationalen Menschenrechtsübereinkommen, die den internationalen Werte-Kanon bilden, durch die 191 UN-Mitgliedstaaten (Stand: 8. Februar 2002; Quelle: www.unhchr.ch):

– Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (engl. CESCR, 1966): 145 Vertragsstaaten
– Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (CCPR, 1966): 148
– Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD, 1966): 161
– Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (CAT, 1984): 128
– Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW, 1979): 168
– Übereinkommen über die Rechte des Kindes (CRC, 1989): 191

Die zu diesen internationalen Konventionen existierenden Zusatzprotokolle sind jüngeren Datums; die Zahl der erfolgten Ratifikationen ist geringer (zu den im Berichtszeitraum in Kraft getretenen UN-Zusatzprotokollen → B 1.2.2.). Alle Übereinkommen und Zusatzprotokolle in deutscher Sprache unter www.auswaertiges-amt.de > Außenpolitik > Menschenrechte > wichtige Dokumente.

Die Bundesregierung wirbt mit ihren europäischen Partnern mit großem Nachdruck dafür, dass eine größere Zahl von Staaten diese Übereinkommen ratifiziert und in diesen Staaten geeignete Maßnahmen zur faktischen Umsetzung der Übereinkommen ergriffen werden. Sie wendet sich gegen Vorbehalte, die mit Ziel und Zweck der Über einkommen unvereinbar sind (dies betrifft z. B. den so genannte „Scharia-Vorbehalt“). Sie arbeitet im Rahmen konkreter Projekte mit UN-Organisationen und direkt mit Staaten zusammen, um diese bei Ratifikation und Umsetzung der Menschenrechtsübereinkommen zu unterstützen. Sie sieht in solcher Zusammenarbeit eine Möglichkeit, darauf hinzuwirken, dass die Menschenrechtslage insbesondere in denjenigen Staaten verbessert wird, in denen die Menschenrechte de facto oder latent besonders gefährdet sind.

Im normativen Bereich hat es im Berichtszeitraum Weiterentwicklungen gegeben, die in Abschnitt → B 1.2.2 dargestellt sind. Zunächst sind die Schritte zu erwähnen, die zur Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH; International Criminal Court, ICC) geführt haben.

1.2.1 Internationale Strafgerichtsbarkeit: Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofes

Am 17. Juli 1998 wurde in Rom nach intensiven Verhandlungen das so genannte Römische Statut von der Diplomatischen Staatenkonferenz der Vereinten Nationen zur Errichtung eines Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) in Rom verabschiedet. 120 Staaten stimmten für den Kompromissvorschlag des Konferenzsekretariats, sieben Staaten dagegen, 21 Staaten enthielten sich der Stimme. Am 1. Juli 2002 wird das Statut in Kraft treten, nachdem am 11. April 2002 in Rom die 60. Ratifikationsurkunde hinterlegt worden ist.

Damit wird zum erstmals in der Geschichte des Völkerrechts ein unabhängiger ständiger Internationaler Strafgerichtshof errichtet. Der IStGH, der seinen Sitz in Den Haag haben wird, ist dafür zuständig, in Ergänzung zu den nationalen Gerichtsbarkeiten „die schwersten Verbrechen, welche die internationale Gemeinschaft als Ganzes berühren“, zu verfolgen. Dazu gehören laut Römischem Statut das Verbrechen des Völkermords, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen sowie – nach Einigung über eine angemessene Definition – das Verbrechen der Aggression.

Das Ergebnis von Rom kann als Meilenstein in der Geschichte des Völkerrechts betrachtet werden. Es ist nicht nur nach mehrjährigen Verhandlungen gelungen, zu einem Ergebnis – dem Römischen Statut – zu kommen. Vielmehr scheint das Römische Statut auch zu gewährleisten, dass ein starker, unabhängiger, effektiver und damit glaubwürdiger Internationaler Strafgerichtshof – und kein bloßer „Papiertiger“ – errichtet werden wird. Das Statut in seiner jetzigen Form stellt einen entscheidenden Erfolg der so genannten „gleichgesinnten“ („like minded“) Staaten dar, einer Gruppe von zuletzt etwa 60 Staaten (Deutschland war eines der Gründungsmitglieder), die sich gemeinsam für einen unabhängigen und effektiven Gerichtshof einset-

ten, indem sie bestimmte Mindesterfordernisse für den Internationalen Strafgerichtshof herausarbeiteten und diese als Verhandlungsziele auch durchsetzten.

Einen nicht zu unterschätzenden positiven Einfluss auf den Verhandlungsverlauf hatten die an dem Verhandlungsprozess als Beobachter teilnehmenden Nichtregierungsorganisationen. Hier sind vor allem zu nennen: amnesty international (www.amnesty.de), Human Rights Watch, das Lawyers Committee for Human Rights und die für den Verhandlungsprozess zur Errichtung des Strafgerichtshofs eigens gebildete Dachorganisation „NGO Coalition for an International Criminal Court“ (cicc@igc.org). Internetadresse mit aktuellen Informationen zum Internationalen Strafgerichtshof: www.iccnow.org.

Die Bundesrepublik Deutschland hat das Römische Statut am 10. Dezember 1998, dem 50. Jahrestag der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, unterzeichnet und fast auf den Tag genau zwei Jahre später, am 11. Dezember 2000, ratifiziert. Bis zum Ende der Zeichnungsfrist, dem 31. Dezember 2000, haben insgesamt 139 Staaten das Statut unterzeichnet, darunter am letzten Tag der Frist auch die USA und Israel. In der Folge schritt der Ratifikationsprozess überraschend schnell voran: Am 11. April 2002 hatten 66 Staaten das Statut ratifiziert, darunter alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Bei vielen anderen Staaten sind die Vorbereitungen für die Ratifikation weit vorangeschritten. Die Bundesregierung unterstützt diese Bemühungen aktiv und stellt auch die von Deutschland dabei gemachten Erfahrungen zur Verfügung, etwa auf Konferenzen, die vielfach auch von Nichtregierungsorganisationen organisiert werden.

Die Bundesregierung bedauert, dass die USA am 6. Mai 2002 erklärten, sich an die Zeichnung des Statuts nicht länger gebunden zu fühlen. Die Bundesregierung und ihre europäischen Partner haben ihrem Bedauern am 14. Mai 2002 in einer gemeinsamen Erklärung Ausdruck verliehen. Die Bundesregierung bemüht sich darüber hinaus sowohl bilateral als auch im Rahmen der EU, zögernde oder dem Gerichtshof kritisch gegenüberstehende Staaten von dem IStGH-Projekt zu überzeugen. Am 11. Juni 2001 verabschiedeten die Außenminister der EU einen u. a. auf maßgebliche Beteiligung der Bundesregierung zurückgehenden Gemeinsamen Standpunkt (→ B 2.2.2), in der sich die EU-Mitgliedstaaten auf eine vorbehaltlose Unterstützung des Gerichtshofes festlegen.

Seit 1999 tagt in New York eine Vorbereitungskommission, die bis zum Inkrafttreten des Statuts die notwendigen Nebeninstrumente zum Statut erarbeiten soll. Auch hier sind die Arbeiten schon weit vorangeschritten. Bereits im Juni 2000 wurden die Verfahrens- und Beweisregeln für den Gerichtshof und die so genannten „Verbrechenselemente“ (unverbindliche Auslegungshilfen für die Straftatbestände des Statuts) fertiggestellt; im Oktober 2001 folgten die Entwürfe für ein Abkommen über das Verhältnis des IStGH zu den Vereinten Nationen, für ein Abkommen über die Vorrechte und Immunitäten des Gerichtshofes, für die Geschäftsordnung der Versammlung der Vertragsstaaten und für die Finanzregeln (Haushaltsordnung) des Gerichtshofes. Weitere Sitzungen der Vorbereitungskommission im April und Juli 2002 werden sich vor allem mit dem Entwurf des Haushaltes für das erste Jahr und den Grundsätzen für das noch auszuhandelnde Sitzstaatabkommen mit den Niederlanden beschäftigen. Die Bundesregierung war und ist aktiv an den Verhandlungen der Vorbereitungskommission beteiligt.

Daneben wurden, auch auf Betreiben und mit Unterstützung der Bundesregierung, die Vorbereitungen für die praktische Errichtung des Gerichtshofes möglichst bald nach dem Inkrafttreten des Statuts in Angriff genommen. Die Bundesregierung wird auch diesen Prozess tatkräftig unterstützen, damit das Versprechen eines effektiven ständigen internationalen Gerichtshofes für die Aburteilung schwerster Straftaten auch eingelöst wird.

1.2.2 Weiterentwicklung des Normenschutzes und Stärkung der Überprüfungsmechanismen

Im Berichtszeitraum wurde die Arbeit an mehreren neuen Menschenrechts-Instrumenten abgeschlossen; einige davon traten in diesem Zeitraum in Kraft. An anderen Instrumenten wurden die Arbeiten fortgesetzt oder begonnen oder die dafür erforderlichen prozeduralen Schritte eingeleitet. Die Bundesregierung begrüßt diese Neuerungen nachdrücklich. Sie hat das innerstaatliche Zustimmungsverfahren zu neuen völkerrechtlichen Vereinbarungen im Menschenrechtsbereich auf den Weg gebracht oder bereits abgeschlossen. Sie treibt die Arbeiten an weiteren Vereinbarungen mit voran und hat selbst zusammen mit Frankreich eine Initiative für eine neue Konvention ergriffen (zur deutsch-französischen Initiative für eine Konvention gegen das reproduktive Klonen → A 8).

Zusatzprotokoll zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau

Am 6. Oktober 1999 nahm die 54. UN-Generalversammlung den Text eines Zusatzprotokolls zum UN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) an. Die Vorarbeiten wurden wesentlich in der UN-Frauenrechtskommission (FRK, Commission on the Status of Women, CSW) geleistet, in der Deutschland von April 1998 bis März 2000 den Vorsitz hatte. Bei ihrer 43. Sitzung im März 1999 nahm die FRK den Entwurf des Zusatzprotokolls an. Deutschland war zusammen mit zahlreichen europäischen Partnern am 10. Dezember 1999 unter den Erstzeichnern des Protokolls. Während seiner EU-Präsidentschaft im ersten Halbjahr 1999 hat Deutschland zusammen mit den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union weltweit für das Zusatzprotokoll geworben und so zum erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen beigetragen. Am 22. Dezember 2000 ist das Protokoll nach Hinterlegung der zehnten Ratifikationsurkunde in Kraft getreten; Deutschland hat seine Ratifikationsurkunde am 15. Januar 2002 hinterlegt. Am 8. Februar 2002 war das Zusatzprotokoll von 30 Staaten ratifiziert und von weiteren 45 Staaten gezeichnet (www.unhchr.ch).

Das Protokoll beinhaltet im Wesentlichen zwei neue Elemente: ein Beschwerdeverfahren, das Frauen, die sich durch einen Vertragsstaat in den im Abkommen verbrieften Rechten verletzt fühlen, die Möglichkeit gibt, nach Ausschöpfung aller innerstaatlichen Rechtsmittel vor

dem Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau Beschwerde einzulegen. Zweitens gibt das Zusatzprotokoll dem Ausschuss die Befugnis, Untersuchungen durchzuführen, wenn zuverlässige Angaben vorliegen, die auf schwerwiegende oder systematische Verletzungen der im Übereinkommen nieder gelegten Rechte durch einen Vertragsstaat hinweisen.

Beschwerderecht (Artikel 2 ff.):

Artikel 2 sieht vor, dass eine Beschwerde („Mitteilung“) durch eine Frau bzw. mehrere betroffene Frauen selbst wie auch von einer anderen Person bzw. Gruppe für eine oder mehrere Frauen eingelegt werden kann, um die Verletzung ihrer Konventionsrechte durch einen Vertragsstaat geltend zu machen. Beschwerden für andere Personen dürfen nur mit deren Zustimmung eingelegt werden, es sei denn, es kann dargelegt werden, dass sie auch ohne Zustimmung in deren Namen erfolgen. Der CEDAW-Ausschuss darf die Beschwerde nur behandeln, wenn er festgestellt hat, dass alle innerstaatlichen Rechtsmittel ausgeschöpft wurden oder die Anwendung derartiger Rechtsmittel eine effektive Abhilfe unverhältnismäßig verzögern würde oder wahrscheinlich erfolglos wäre.

Untersuchungsverfahren (Artikel 8 ff.):

Das Zusatzprotokoll sieht auch ein Untersuchungsverfahren vor: Der CEDAW-Ausschuss kann bei einer verlässlichen Information über „schwerwiegende oder systematische“ Verletzungen des Diskriminierungsverbotes durch einen Vertragsstaat eine Untersuchung durch seine Sachverständigen veranlassen. Die Untersuchung kann auch einen Besuch des Hoheitsgebietes des Vertragsstaates beinhalten. Der Vertragsstaat kann bei der Zeichnung oder Ratifizierung des Protokolls die Kompetenz des Ausschusses für die Regelungen zum Untersuchungsverfahren unter Artikel 8 f. nicht anerkennen und dieses Verfahren von vornherein ablehnen (Artikel 10; so genannte „opt-out“-Klausel).

Soweit Artikel 2 des Fakultativprotokolls von einer „Verletzung eines im Übereinkommen niedergelegten Rechts durch diesen Vertragsstaat“ spricht, können nur solche Bestimmungen des Übereinkommens gemeint und Gegenstand einer Mitteilung sein, die im Konkretisierungsgrad Individualrechten entsprechen. Davon zu unterscheiden sind solche Bestimmungen des Fakultativprotokolls, die Zielvorgaben beschreiben, für deren Umsetzung dem Vertragsstaat ein Ermessensspielraum politischer Gestaltung zusteht. Für diese Sichtweise spricht nicht nur der Wortlaut der Bestimmung, sondern auch seine Verhandlungsgeschichte, bei der man sich des Unterschiedes zwischen Rechten (rights) und sonstigen Bestimmungen (provisions) des Übereinkommens sehr bewusst war. Dabei wird zunächst dem Ausschuss die Auslegung obliegen, welche Bestimmungen hinreichend konkrete Rechte enthalten, die nach dem Fakultativprotokoll beschwerdefähig sind, und welche sonstigen Staatenverpflichtungen nach Teil V des Übereinkommens überprüft werden.

Außerdem kann der CEDAW-Ausschuss vom Vertragsstaat rechtswahrende Maßnahmen verlangen, bevor eine endgültige Entscheidung über eine Beschwerde getroffen wird, um irreparable Schäden von dem mutmaßlichen Opfer der Verletzung abzuwenden. Vorbehalte zum Zusatzprotokoll sind nicht erlaubt.

Das Zusatzprotokoll stellt einen wichtigen Schritt zu einem verbesserten Menschenrechtsschutz von Frauen dar. Es soll vor allem Frauen in jenen Ländern helfen, in denen der nationale Rechtsschutz nicht ausgebaut ist. Darüber hinaus hat es hohe politische Bedeutung für die Anerkennung von Frauenrechten als Menschenrechten. Die Bundesregierung hat den CEDAW-Ausschuss bei der Erarbeitung der nach dem Fakultativprotokoll erforderlichen Verfahrensregeln unterstützt: Auf Einladung des Auswärtigen Amts und des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend fand vom 27. bis 30. November 2000 in Berlin ein Seminar der Ausschussmitglieder statt, bei dem die Verfahrensregeln für den Beschwerdemechanismus fertig gestellt wurden (→ A 2).

Aus Anlass des zwanzigjährigen Jubiläums der Verabschiedung des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau hat das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend am 25./26. November 1999 eine Tagung des MenschenRechts-Zentrums der Universität Potsdam und deren Dokumentation finanziell mitgefördert. Der Text des Übereinkommens sowie des Fakultativprotokolls in einer vorläufigen amtlichen Übersetzung sind der interessierten deutschen Öffentlichkeit anlässlich dieses Jubiläums in Form einer Broschüre zugänglich gemacht worden. Das Zusatzprotokoll ist in deutscher Sprache unter www.auswaertiges-amt.de > Außenpolitik > Menschenrechtspolitik > wichtige Dokumente abrufbar.

Zusatzprotokolle zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes

Im Mai 2000 nahm die UN-Generalversammlung zwei Protokolle zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989 an: das Fakultativprotokoll betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornographie sowie das Fakultativprotokoll betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten (in deutscher Sprache unter www.auswaertiges-amt.de). Bundeskanzler Schröder hat die Protokolle während des Millennium-Gipfels der Vereinten Nationen am 6. September 2000 gezeichnet. Das Protokoll betreffend den Verkauf von Kindern ist drei Monate nach Hinterlegung der zehnten Ratifikationsurkunde am 18. Januar 2002 in Kraft getreten; das Protokoll zur Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten am 12. Februar 2002. An der Verhandlung der Fakultativprotokolle war die Bundesregierung aktiv beteiligt. Die Ratifikation der beiden Protokolle durch Deutschland ist in Vorbereitung.

Das Fakultativprotokoll über Kinder in bewaffneten Konflikten erhöht die Standards des Artikel 38 der Konvention, indem es das Mindestalter für die unmittelbare Teilnahme an Feindseligkeiten von bisher 15 auf 18 Jahre

heraufsetzt und die Zwangsrekrutierung von Jugendlichen unter 18 Jahren verbietet. Das Fakultativprotokoll betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornographie gibt erstmals eine Definition dieser Tatbestände und verpflichtet die Staaten, diese mit Strafe zu bewehren, was unter dem entsprechenden Artikel der Kinderkonvention bislang explizit nicht der Fall war.

Die Bundesregierung war daneben aktiv an der Ausarbeitung und Aushandlung des am 17. Juni 1999 von der Internationalen Arbeitskonferenz angenommenen Übereinkommens Nr. 182 der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit beteiligt. Nach Verabschiedung des Vertragsgesetzes durch Bundestag und Bundesrat hat die Bundesregierung am 18. April 2002 die Ratifikationsurkunde beim Internationalen Arbeitsamt hinterlegt.

Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität und seine Zusatzprotokolle

Am 15. November 2000 nahm die UN-Generalversammlung das Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität sowie zwei Zusatzprotokolle zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, und gegen die Schleusung von Migranten an. Ein drittes Zusatzprotokoll gegen die unerlaubte Herstellung von und den Handel mit Schusswaffen wurde von der Generalversammlung am 31. Mai 2001 verabschiedet. Deutschland hat das Übereinkommen und die Zusatzprotokolle gegen Menschenhandel und die Schleusung von Migranten am 12. Dezember 2000 gezeichnet; das innerstaatliche Zustimmungsverfahren ist derzeit im Gange. Die Zeichnung des Schusswaffen-Protokolls ist beabsichtigt. Die Konvention war am 28. Februar 2002 von 140 Staaten gezeichnet und von acht ratifiziert; die Zusatzprotokolle von 102 Staaten (Menschenhandel), 98 (Schleusung) bzw. 26 (Schusswaffen) gezeichnet und von sechs Staaten ratifiziert (Schusswaffen-Protokoll: null). Für das Inkrafttreten von Konvention bzw. Zusatzprotokollen sind jeweils 40 Ratifikationen erforderlich. Die Volltexte sowie der aktuelle Zeichnungs- und Ratifikationsstatus sind unter www.undcp.org abrufbar.

Im menschenrechtlichen Zusammenhang stellt insbesondere das Protokoll gegen den Menschenhandel eine wesentliche Errungenschaft dar. Es enthält – noch vor den Bestimmungen über die Kriminalitätsbekämpfung – ausführliche Regelungen zum Schutz der Opfer von Menschenhandel. So sollen die Privatsphäre der Opfer in Gerichtsverfahren, ebenso wie ihre Sicherheit, geschützt und – auch in Zusammenarbeit mit nicht staatlichen Organisationen – angemessene Hilfeleistungen (etwa Unterkunft, medizinische und psychologische Beratung) bereit gestellt werden. Andere Bestimmungen betreffen die Gewährung von Aufenthaltsrechten und/oder die Rückkehr der Opfer in ihr Heimatland, sowie die ausdrückliche Pflicht zur Beachtung der Menschenrechte und des Schutzes vor Diskriminierung jeder Art bei der Anwendung des Protokolls. Auch das Protokoll gegen die Schleusung von Migranten enthält Regelungen über den Schutz der Rechte der Betroffenen.

1.2.3 Entwicklung weiterer Instrumente

Bei den Bemühungen um den weiteren Ausbau des menschenrechtlichen Instrumentariums gibt es zum Teil auch Schwierigkeiten zu überwinden. Dies gilt z. B. für die Schaffung eines Beschwerdemechanismus durch ein Zusatz- (Fakultativ-) Protokoll zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Die zum Teil bereits seit Jahren andauernde Arbeit an diesem und anderen Instrumenten wurde im Berichtszeitraum fortgesetzt, sie konnte wegen weiterhin ungeklärter rechtlicher Fragen oder weiterhin bestehender Vorbehalte zahlreicher Staaten jedoch nicht zum Abschluss gebracht werden.

Andere menschenrechtlichen Weiterentwicklungen befinden sich „in statu nascendi“. Dazu zählen die Bestrebungen zur Schaffung einer Konvention für die Rechte Behinderte und einer Konvention gegen das Verschwindenlassen sowie die deutsch-französische Initiative für eine Konvention gegen das reproduktive Klonen (→ A 8).

Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

Die Wiener Menschenrechtskonferenz rief 1993 dazu auf, die Einführung eines Beschwerdeverfahrens zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte durch ein Zusatzprotokoll zu diesem Pakt zu prüfen (→ A 6.1). Seit 1996 liegt der Entwurf eines Zusatzprotokolls vor, den der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte erarbeitet hat. Die Aufnahme von Verhandlungen über den Text ist bisher jedoch nicht erfolgt. Sie scheitert hauptsächlich an der nach Auffassung vieler Staaten noch nicht ausreichend geklärten Frage der Justiziabilität der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte. Im Rahmen internationaler Tagungen ist diese Frage mehrfach erörtert worden; ein tragfähiger Konsens unter den Staaten ist bisher jedoch nicht erzielt worden. Die Bundesregierung verspricht sich von der Mandatierung eines Unabhängigen Experten zur Frage eines Zusatzprotokolls zum Sozialpakt durch die UN-Menschenrechtskommission im Jahre 2001, dass in den für die Erarbeitung eines praktikablen Beschwerdeverfahrens zentralen Fragen Fortschritte erzielt werden können.[24]

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass die Verfügbarkeit von Individualbeschwerdemöglichkeiten grundsätzlich dazu geeignet ist, Rechtsstellung und Rechtsbewusstsein der Betroffenen zu stärken und die Bereitschaft der Vertragsstaaten zur Implementierung ihrer Verpflichtungen zu fördern. Die bereits bestehenden internationalen Verfahren des Individualrechtsschutzes zeigen ihre Qualität als wesentliche Bestandteile des internationalen

[24] Die 58. MRK beschloss die Einsetzung einer Arbeitsgruppe zu diesem Thema, die mit der 59. MRK ihre Tätigkeit aufnehmen soll (→ A 6.1, B 2.3.1).

Menschenrechtsschutzes. Für das effiziente Funktionieren eines Beschwerdemechanismus im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte sind jedoch die Klärung des genauen Regelungs- und Verpflichtungsgehalts dieser Rechte sowie der Beschwerdebefugnis äußerst wichtig. Hier bestehen nach Auffassung der Bundesregierung noch Defizite oder Unklarheiten, die aufgearbeitet werden sollen.

Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung

Bereits zu Beginn der Neunzigerjahre wurden Verhandlungen zur Ausarbeitung eines Fakultativprotokolls zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung der Vereinten Nationen aufgenommen. Die Bundesregierung hat sich stets entschieden für die Einrichtung eines effektiven Überprüfungsmechanismus durch ein Zusatzprotokoll zum UN-Übereinkommen gegen Folter ausgesprochen. Ziel dieses Zusatzprotokolls ist es, eine Möglichkeit zu schaffen, die Verhältnisse in Gewahrsamseinrichtungen der Vertragsstaaten zu überprüfen (Haftanstalten, psychiatrische Anstalten, Einrichtungen zur Abschiebung auf Flughäfen, militärische Gewahrsamseinrichtungen usw.). Ein solcher Überprüfungsmechanismus existiert beispielsweise mit dem Europäischen Übereinkommen zur Verhütung von Folter auf regionaler Ebene (→ B 1.1). Der durch ein Zusatzprotokoll eingerichtete UN-Überprüfungsmechanismus soll nicht allein Verstöße gegen das UN-Übereinkommen gegen Folter aufdecken, sondern auch präventiven Charakter haben, also dazu beitragen, dass es erst gar nicht zu solchen Menschenrechtsverletzungen kommt.

Ein erster Entwurf für ein Zusatzprotokoll wurde bereits 1991 vorgelegt. Die weiteren Verhandlungen über den Text gingen jedoch nur schleppend voran, weil viele Staaten durch die mögliche Einrichtung internationaler Überprüfungsmechanismen eine Beeinträchtigung ihrer Hoheitsrechte befürchten. Mit aktiver deutscher Unterstützung konnte in einer Verhandlungsrunde im Januar 2001 ein EU-Text vorgelegt werden, der die zentralen Elemente für einen effektiven internationalen Verifikationsmechanismus enthält. Bei der vorläufig letzten Verhandlungsrunde vom 14. bis 25. Januar 2002 in Genf wurde ein Kompromisstext erarbeitet, der ein Zusammenwirken internationaler und nationaler Überprüfungsmechanismen vorsieht. Im Rahmen einer von Costa Rica eingebrachten Resolution wurde das Zusatzprotokoll von der 58. Menschenrechtskommission angenommen (allerdings nicht im Konsens, → B 2.3.1) und dem Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC) zur Indossierung vorgelegt.

Konvention für die Rechte Behinderter

Die Rechte von Behinderten sind in den vergangenen Jahren in der internationalen Menschenrechtsdebatte verstärkt in den Vordergrund getreten. Die UN-Generalversammlung hat in ihrer 56. Sitzungsperiode 2001 beschlossen, eine Arbeitsgruppe einzusetzen, die Vorschläge zu einer umfassenden Konvention zum Schutz der Rechte behinderter Menschen prüft und entsprechende Studien ausarbeitet. Dabei sollen die bisher erreichten Normierungen von Rechten behinderter Menschen in den Bereichen Sozialentwicklung, Menschenrechte und Nichtdiskriminierung Beachtung finden. Weiterhin sollen die einschlägigen Empfehlungen der Menschenrechtskommission und der Kommission für Sozialentwicklung berücksichtigt werden. Eine endgültige Entscheidung über die Ausarbeitung einer Konvention zum Schutze der Rechte der behinderten Menschen wird nach Vorlage der Ergebnisse der Arbeitsgruppe erfolgen. In der Europäischen Union wurde 2003 zum Jahr der Behinderten ausgerufen.

Konvention gegen das erzwungene und unfreiwillige Verschwinden

Das erzwungene und unfreiwillige Verschwinden von Personen ist eine in vielen Teilen der Welt zu beobachtende schwere Menschenrechtsverletzung. Eine im Jahre 1980 von der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen eingesetzte Arbeitsgruppe zum erzwungenen und unfreiwilligen Verschwinden berichtet jährlich über mehrere hundert neuer Fälle. Von 1980 bis Ende 2001 wurden von dieser Arbeitsgruppe bereits über 49 000 Fälle registriert. Diese hohe Zahl veranlasste 1992 die Generalversammlung der Vereinten Nationen, eine Allgemeine Erklärung über den Schutz aller Personen vor erzwungenem Verschwinden (GA 47/133) anzunehmen. 1998 wurde ein erster Konventionsentwurf zu diesem Thema von der Menschenrechtsunterkommission vorgelegt, der in der Zwischenzeit von einzelnen Staaten kommentiert worden ist (E/CN.4/SUB.2/RES/1998/25, www. unhchr.ch).

Die Bundesregierung hat in ihrer Stellungnahme darauf hingewiesen, dass internationale Rechtsgrundlagen existieren, um die Menschenrechte Gefangener zu wahren und willkürliche Verfolgung zu verhindern. Neue Kodifizierungsvorhaben sind aus Sicht der Bundesregierung daher nicht zwingend notwendig. Die Bundesregierung hat dennoch die in der 57. Menschenrechtskommission 2001 von Frankreich eingebrachte Resolution zum erzwungenen und unfreiwilligen Verschwinden von Personen unterstützt (E/CN.4/RES/2001/46, www.unhchr.ch), in der erstmals vereinbart wurde, eine intersessionale Arbeitsgruppe zur Erarbeitung eines Entwurfs einer Konvention zum erzwungenen und unfreiwilligen Verschwinden einzusetzen und einen unabhängigen Experten zu beauftragen, eine Studie hierzu zu erstellen. Diese Studie wurde Anfang 2002 fertig gestellt und lag der 58. Menschenrechtskommission im Frühjahr 2002 vor (E/CN.4/2002/71). Sie kommt zum Ergebnis, dass ein rechtlich verbindliches Instrument zum Schutz vor erzwungenem und unfreiwilligem Verschwinden notwendig sei.

Erklärung über die Rechte Indigener Völker

Die Arbeitsgruppe der Menschenrechtskommission zur Erklärung über die Rechte Indigener Völker setzte ihre Tätigkeit im Berichtszeitraum fort. Ein Durchbruch in den seit Jahren andauernden Verhandlungen über die Erklärung konnte nicht erzielt werden. Im Näheren sowie zur Einrichtung des Permanenten Forums für Indigene Völker → A 9.3.

Exkurs: Staatliche und nicht staatliche Akteure im Menschenrechtsschutz

Grundsätzlich gilt, dass für die Achtung der Menschenrechte die Staaten verantwortlich sind, Menschenrechtsverletzungen von Staaten begangen werden und sie als Adressaten menschenrechtlicher Normen allein verantwortlich für ihre innerstaatliche Einhaltung sind. Andererseits wird zunehmend argumentiert, dass es nicht staatliche Akteure gibt, die ähnliche Macht über Individuen haben wie Staaten und deshalb wie diese als Adressaten menschenrechtlicher Normen in die Verantwortung zu nehmen sind. Dies gelte zum einen für Bürgerkriegsparteien, paramilitärische Truppen und auch Terrorgruppen, zum anderen für international agierende Wirtschaftsunternehmen und die internationalen Finanzinstitutionen. Beiden Kategorien sei gemein, dass sie über die Personen, die in ihrem Wirkungsbereich stehen, Einfluss bis hin zu quasi-staatlicher Macht ausüben können.

Die Diskussion über die Frage, ob auch nicht staatliche Akteure Adressaten menschenrechtlicher Normen sein und somit (im rechtsdogmatischen Sinne) Menschenrechtsverletzungen (im Gegensatz zu „einfachen“ Verbrechen) begehen können, ist noch nicht zu einem Ergebnis gekommen; sie erfordert eine sorgfältige Abwägung. Nicht staatliche Akteure als Adressaten der Menschenrechtspolitik in die Pflicht zu nehmen ist dann berechtigt, wenn eine entsprechende Ausweitung des Menschenrechtsbegriffs eine bestehende Schutzlücke im internationalen Menschenrechtssystem schließen könnte (de facto-Schutz vor Menschenrechtsverletzungen, wenn ein Staat dies nicht kann oder will) und ein „Mehr“ an Menschenrechtsschutz erbringen würde (Beispiel: Einhaltung von Kernarbeitsnormen durch Wirtschaftsunternehmen). „Aufgabe des Verantwortungsprimats des Staates“ bedeutete in diesem Falle nicht die Entlassung der Staaten aus ihrer Verantwortung, sondern die zusätzliche Verpflichtung nicht staatlicher Akteure zur Beachtung menschenrechtlicher Standards.

Eine solche Ausweitung des Menschenrechtsbegriffs auf nicht staatliche Akteure birgt allerdings auch Gefahren des Missbrauchs: So könnten z. B. menschenrechtsverletzende staatliche Maßnahmen gegen Bürgerkriegsparteien oder bewaffnete Gruppen, die ihren angeblichen menschenrechtlichen Verpflichtungen nicht nachkommen, als Maßnahmen „zum Schutz der Menschenrechte“ proklamiert und damit völkerrechtlich „legitimiert“ werden. Die im Zusammenhang mit den Ereignissen nach dem 11. September 2001 geäußerte Frage, ob auch international operierende Terrorgruppen aus menschenrechtlichen Normen verpflichtet sind, beantwortet sich von selbst: Ihre Existenz und ihr Handeln ist gerade auf die massive Verletzung von Rechtsgütern des Einzelnen gerichtet. Von Terrorgruppen die Einhaltung der Menschenrechte zu verlangen, ergibt schon logisch keinen Sinn.

Eine Inpflichtnahme von Wirtschaftsunternehmen unmittelbar aus menschenrechtlichen Verpflichtungen birgt die Gefahr, dass die Staaten, in deren Gebiete die Unternehmen operieren, versuchen könnten, sich von der Sorge um die Einhaltung entsprechender menschenrechtlicher Normen freizuzeichnen (zu Selbstverpflichtungen wirtschaftlicher Unternehmen → A 5). Die Auswirkungen, die eine derartige Ausweitung des Menschenrechtsbegriffs haben könnte, sind deshalb im Rahmen der internationalen Menschenrechtsdebatte sorgfältig abzuwägen. Die Bundesregierung wird sich an der Diskussion hierüber aktiv beteiligen.

1.3 Europäische Union

1.3.1 Charta der Grundrechte und übriger Grundrechtsschutz der EU

Um die in der Europäischen Union auf Unionsebene gewährleisteten Grundrechte (→ B 2.2) zu kodifizieren und damit ihre Bedeutung und Tragweite für die Unionsbürger sichtbarer und verständlicher zu machen, beschloss der Europäische Rat von Köln am 4. Juni 1999 maßgeblich auf deutsche Initiative hin die Schaffung einer Grundrechtecharta der Europäischen Union. Mit der Ausarbeitung betraute der Europäische Rat einen Konvent aus je einem Beauftragten der Staats- und Regierungschefs sowie des Präsidenten der EU-Kommission, aus 16 Mitgliedern des Europäischen Parlaments sowie aus je zwei nationalen Parlamentariern. Der Konvent nahm am 17. Dezember 1999 seine Arbeit auf und wählte Bundespräsident a. D. Prof. Dr. Roman Herzog zu seinem Vorsitzenden. Um eine möglichst breite, unionsweite Diskussion herbeizuführen, waren die Beratungen des Konvents öffentlich, und alle vorbereitenden Arbeiten wurden über das Internet zugänglich gemacht. Über Anhörungen gesellschaftlicher und politischer Gruppen wurde die Zivilgesellschaft eingebunden.

Im Oktober 2000 schloss der Konvent seine Arbeiten ab und legte den Entwurf einer „Charta der Grundrechte der Europäischen Union“ vor. Diese wurde am 7. Dezember 2000 zum Auftakt des Europäischen Rates von Nizza von der Präsidentin des Europäischen Parlaments, dem Präsidenten der Kommission sowie dem Präsidenten des Rates der Europäischen Union feierlich proklamiert.

Die Charta (http://ue.eu.int) formuliert in klarer und verständlicher Form die auf Unionsebene geltenden Rechte. Die Präambel stellt das Bekenntnis zur Würde des Menschen in den Mittelpunkt. In sechs Kapiteln werden die allgemeinen Menschen- und Bürgerrechte sowie die wirtschaftlichen und sozialen Rechte aufgeführt (Würde des Menschen, Freiheit, Gleichheit, Solidarität, Bürgerrechte und justizielle Rechte). Neben „klassischen“ Grundrechtsgewährleistungen sind auch „innovative“ Bestimmungen enthalten, beispielsweise das Verbot des reproduktiven Klonens (Artikel 3), das Recht der Kinder auf Schutz und Fürsorge und auf Berücksichtigung ihrer Meinung (Artikel 24) und das Recht auf eine gute Verwaltung (Artikel 41). Das siebte Kapitel enthält Allgemeine Bestimmungen, die u. a. Regelungen über die Adressaten der

Grundrechte, Grundrechtsschranken sowie das Verhältnis zu anderen Grundrechtsgewährleistungen, insbesondere der EMRK, treffen.

Die Charta entfaltet eine nicht zu unterschätzende politische Wirkung. Mit ihrer Proklamation haben sich Europäisches Parlament, Rat und Kommission zur Einhaltung der Rechte verpflichtet. Rechtlich stellt die Charta über die Selbstbindung der genannten Organe hinaus eine mögliche Bezugsgrundlage für die Rechtsprechung des EuGH dar. Der Europäische Rat von Nizza hat in seiner „Erklärung zur Zukunft der Europäischen Union“ beschlossen, dass im Rahmen des „Post-Nizza-Prozesses“ u. a. der Status der Charta geklärt werden soll. Dabei ist die Bundesregierung bestrebt, die Charta in die Verträge aufzunehmen und ihr dadurch volle Rechtsverbindlichkeit zu verschaffen.

1.3.2 Neufassung des Sanktionsmechanismus bei Verletzung der Grund- und Menschenrechte durch einen Mitgliedstaat

Im Falle einer schwerwiegenden und anhaltenden Menschenrechtsverletzung durch einen Mitgliedstaat greift der Sanktionsmechanismus des Artikel 7 EU-Vertrag: Der Rat kann einstimmig eine derartige Verletzung feststellen und dann auf Grundlage einer solchen Feststellung mit qualifizierter Mehrheit beschließen, bestimmte sich aus dem Vertrag ergebende Rechte des betreffenden Mitgliedstaates – einschließlich des Stimmrechts im Rats – auszusetzen.

Dieser Sanktionsmechanismus wurde durch die auf der Regierungskonferenz 2000 in Nizza beschlossenen Änderung des EU-Vertrages ausgebaut: Neben dem Vorliegen einer schwerwiegenden Verletzung soll der Rat künftig mit einer 4/5-Mehrheit eine eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung von Grund- und Menschenrechten feststellen und auf dieser Grundlage an den betreffenden Mitgliedstaat geeignete Empfehlungen richten können.

1.3.3 Weitere Entwicklungen des EU-rechtlichen Normensystems

Zahlreiche EU-Rechtsakte haben im Berichtszeitraum zu einer Stärkung der Grund- und Menschenrechte beigetragen. Beispielhaft seien folgende Bereiche genannt: Auf Grundlage von Artikel 13 EG-Vertrag wurden zwei Anti-Diskriminierungs-Richtlinien verabschiedet: Die Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft sowie die Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf. Zur Umsetzung dieser Richtlinien hat das Bundesministerium der Justiz im Dezember 2001 einen Entwurf für ein nationales Antidiskriminierungsgesetz vorgestellt, der zurzeit innerhalb der Bundesregierung beraten wird. Die Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juni 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes hat zu einer erheblichen Besserstellung von Flüchtlingen geführt. Sie wird in Deutschland in Gestalt des Ende März 2002 dem Bundespräsidenten zur Unterzeichnung zugeleiteten Zuwanderungsgesetzes umgesetzt (→A 4.2, Exkurs).

B 2 Wege zur Durchsetzung der Menschenrechte: Institutionen, Mechanismen und Maßnahmen

Mit zunehmender Ausdifferenzierung des menschenrechtlichen Normensystems wird immer deutlicher, dass die eigentlichen Defizite bei der Implementierung bestehender Normen bestehen. Entscheidende Bedeutung kommt deshalb der weitestmöglichen Akzeptanz aller Menschenrechtsnormen zu sowie den Mechanismen, Institutionen und konkreten Maßnahmen, die den Menschenrechten in der Realität Geltung verschaffen können. Dies wird in der Regel nur gelingen, wenn Verfahren existieren, die gewährleisten, dass festgestellte Menschenrechtsdefizite sowohl innerhalb der betreffenden Staaten als auch von der internationalen Gemeinschaft wahrgenommen und damit die verletzenden Staaten rechenschaftspflichtig gemacht werden können. Dies funktioniert umso besser, je enger der betroffenen Staat mit der internationalen Gemeinschaft kooperiert und gemeinsam mit ihr nach Verbesserungsmöglichkeiten sucht.

Die Durchsetzung der Menschenrechte ist eine Querschnittsaufgabe: Jedes politische Handeln ist darauf auszurichten, Achtung und Wahrung der Menschenrechte zu gewährleisten. Dies gilt für internationale Organisationen ebenso wie für nationale Regierungen; zivilgesellschaftliche Akteure müssen einbezogen werden.

Umsetzung der Menschenrechte hat eine doppelte Zielsetzung: Zum einen geht es um die Überprüfung der Einhaltung der Menschenrechte in Vergangenheit und Gegenwart, d. h. um die Überwachung des Ist-Zustandes und gegebenenfalls Ahndung von Menschenrechtsverletzungen durch national oder international dazu mandatierte Organe, Vertreter der Parlamente oder der Zivilgesellschaft. Zum anderen geht es um positive Gestaltung der Lebensbedingungen in einem Lande, um einen möglichst weitreichenden Menschenrechtsschutz in der Zukunft garantieren oder zumindest in Aussicht stellen zu können. Die kontrollierende, gegebenenfalls auch punitive Seite des Menschenrechtsschutzes und ihre positive, zukunftsgestaltende und präventive Seite müssen sich ergänzen; ist die eine erfolgreich, wird sie positiv auf die andere rückwirken.

Der Schutz der Menschenrechte darf deshalb nicht erst bei der „Heilung“ – soweit dies überhaupt möglich ist – oder der Ahndung und Wiedergutmachung von Menschenrechtsverletzungen beginnen, sondern muss weit früher bei ihrer Verhinderung ansetzen. Die Prävention von Menschenrechtsverletzungen muss zentrales Element jeder Menschenrechtspolitik sein. Ihre Dividende besteht in sozialem Frieden, Stabilität, (relativem) Wohlstand und einer von den Bürgern als sicher und gerecht empfundenen staatlichen Ordnung, die in punkto Leistungsfähigkeit und Kreativität erheblich von der Achtung der Menschen-

rechte als positivem Einflussfaktor profitiert. Wo gutes und verantwortungsbewusstes Regierungshandeln herrscht, wird dem Schutz und der Achtung der Menschenrechte deshalb aus dem wohlverstandenen Interesse des Staates heraus höchster Stellenwert eingeräumt.

Die folgenden Abschnitte → B 2.1 bis B 2.4 stellen die Überprüfungs- und Rechenschaftsverfahren sowie die positiven Gestaltungsmittel dar, die im Rahmen der Vereinten Nationen, des Europarats, der OSZE und der Europäischen Union existieren. Die Begriffe „Umsetzung" und „Durchsetzung" bedeuten hierbei zweierlei: unabhängige und effektive Überprüfung der Einhaltung der Menschenrechte, sowie Schaffung der Grundlagen dafür, dass die Voraussetzungen für ihre künftige Beachtung und Verwirklichung verbessert werden. → B 2.5 befasst sich mit nationalen Menschenrechtskommissionen, Menschenrechtsinstituten, Nichtregierungsorganisationen, Ombudsleuten und Menschenrechtsverteidigern als zivilgesellschaftlichen Überwachungsmechanismen. → B 2.6 stellt ausgewählte Maßnahmen der Bundesregierung zur Prävention von Menschenrechtsverletzungen und zur Förderung der Menschenrechte im Ausland dar.

2.1 Europarat[25]

2.1.1 Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte

Die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK, → B 1.1), zu deren Ratifikation jeder Mitgliedstaat des Europarates verpflichtet ist, sieht mit dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Strassburg einen seit 1998 ständigen internationalen Spruchkörper vor. Der EGMR befasst sich mit Individualbeschwerden einzelner Personen (gerichtet gegen einen Vertragsstaat der Konvention) oder mit Staatenbeschwerden der Vertragsstaaten gegeneinander, durch die Verletzungen der EMRK geltend gemacht werden können. Auf Ersuchen des Ministerkomitees des Europarates kann der Gerichtshof auch Gutachten zu Fragen der Auslegung der Konventionen und ihrer Protokolle abgeben. Die Zulässigkeit einer Beschwerde hängt davon ab, dass der innerstaatliche Rechtsweg erschöpft ist. In Deutschland ist Voraussetzung auch, dass der Beschwerdeführer wegen der Verletzung seiner Rechte erfolglos das Bundesverfassungsgericht angerufen hat. Das Verfahren vor dem Gerichtshof ist öffentlich, das Urteil ergeht in den Amtssprachen des Europarats (Englisch und Französisch).

Der Gerichtshof hebt Urteile deutscher Gerichte oder Verwaltungsakte nicht auf und verpflichtet den Vertragsstaat auch nicht zum Erlass von Verwaltungsakten. Stellt der Gerichtshof einen Verstoß gegen die Menschenrechtskonvention fest, kann er der verletzten Partei nach Artikel 41 eine gerechte Entschädigung zubilligen. Nach § 359 Nr. 6 StPO besteht jedoch seit der Novelle vom 9. Juli 1998 (BGBl. I S. 1802) ein Wiederaufnahmegrund, wenn der Europäische Gerichtshof eine Verletzung der Menschenrechtskonvention oder ihrer Protokolle festgestellt hat und das rechtskräftige Urteil auf dieser Verletzung beruht. Die Parteien eines Rechtsstreits sind an die Urteile des Gerichtshofes gebunden und müssen die notwendigen Maßnahmen ergreifen, um diese umzusetzen.

Das Ministerkomitee des Europarats überwacht den Vollzug der Urteile des EGMR. Mittels dieser Verfahrensregelung ist sichergestellt, dass einem Rechtsspruch des Gerichts gegen einen Mitgliedstaat auf der politischen Ebene des Europarates solange nachgegangen wird, bis der verurteilte Staat Vollzug meldet. Im Falle ausbleibenden Vollzugs des Urteils wird der säumige Mitgliedstaat in der Regel durch so genannte Interimsresolutionen vom Ministerkomitee aufgefordert, das Urteil zu vollziehen. Bis heute hat es keinen einzigen Fall gegeben, in dem ein Mitgliedstaat des Europarates dauerhaft seine Verpflichtung zur Urteilsvollstreckung geleugnet bzw. diese verweigert hätte. Eine solche Haltung müsste in letzter Konsequenz Auswirkungen auf den Mitgliedstatus eines Europaratsmitglieds haben. Im Berichtszeitraum hat sich Deutschland im Ministerkomitee des Europarates stets aktiv für die zeitgerechte Umsetzung von Urteilen des EGMR eingesetzt.

Der EGMR hat im Berichtszeitraum einen erheblichen Anstieg eingegangener Beschwerden zu verzeichnen gehabt. Die Zahl neu eingereichter Beschwerden nahm im Jahr 2000 im Vergleich zum Vorjahr um 25 Prozent, im Jahr 2001 gar um 32 Prozent zu. Allerdings beginnen gleichermaßen die 2001 – mit tatkräftiger Hilfe der Bundesregierung, s. u. – eingeleiteten finanziellen und strukturellen Maßnahmen zur Stärkung der Effizienz des Gerichtshofs Wirkung zu zeigen. Der „output" des EGMR hat 2001 bereits deutlich zugenommen. Insgesamt hat der Gerichtshof im vergangenen Jahr ca. 10 000 Verfahren abgeschlossen (= +30 Prozent), d. h. inzwischen steigt die Produktivität des Gerichtshofs fast in gleichem Maße wie die Zahl der Neueingänge.

Die Bundesregierung hat mehrfach – zuletzt in der Regierungserklärung vom 26. Oktober 2000 aus Anlass des fünfzigsten Jahrestages der Zeichnung der Europäischen Menschenrechtskonvention – die Schlüsselfunktion der Europäischen Menschenrechtskonvention und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte für die Wahrung eines einheitlichen Menschenrechtsschutzes in ganz Europa unterstrichen und im Lichte der oben geschilderten dramatisch gestiegenen Beschwerdezahlen vor allem aus den neuen Mitgliedstaaten Mittel- und Osteuropas die Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Gerichtshofs betont.

Zur Unterstützung des Gerichtshofs hat Deutschland im Jahr 2001 einen freiwilligen Beitrag von ca. 450 000 Euro geleistet. Auch im Haushalt 2002 ist ein freiwilliger nationaler Beitrag in dieser Höhe zur Stärkung des Gerichtshofs vorgemerkt. Die Stärkung des EGMR wird auch in den kommenden Jahren einen Schwerpunkt deutscher Europaratspolitik darstellen.

Die Entscheidungen des Gerichtshofs sind im Internet abrufbar unter www.echr.coe.int. Da die Entscheidungen bis-

[25] Allgemeine Einführung in den Europarat und seine Instrumente → B 1.1.

lang nur in einer oder beiden Amtssprachen des Europarates (Englisch, Französisch) veröffentlicht werden, wird sich die Bundesregierung verstärkt darum bemühen, mit dem Gerichtshof künftig auch Übersetzungen der wichtigsten Urteile in die deutsche Sprache zu vereinbaren.

2.1.2 Der Generalsekretär des Europarates

Neben dem Gerichtshof kann auch der Generalsekretär des Europarates zur Überwachung der Anwendung der Europäischen Menschenrechtskonvention beitragen. Artikel 52 EMRK gibt dem Generalsekretär das Recht, einen Mitgliedstaat nach eigenem Ermessen zu ersuchen, eine Erklärung darüber abzugeben, inwieweit bestimmte staatliche Maßnahmen oder Gesetzgebungsakte im Einklang mit den Verpflichtungen stehen, die sich aus der Ratifikation der EMRK ergeben. Generalsekretär Schwimmer (Österreich) hat im Berichtszeitraum erstmals Gebrauch von diesem Instrument gemacht, als er im Jahre 2000 die russische Regierung im Zusammenhang mit ihrem Vorgehen in Tschetschenien zwei mal zu einer Erklärung gemäß Artikel 52 EMRK aufgefordert hat.

2.1.3 Ausschuss zur Verhütung der Folter

Das Europäische Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe vom 26. November 1987 (ETS-Nr.: 126, BGBl. 1989 II S. 946) hat einen Ausschuss unabhängiger Sachverständiger geschaffen (Ausschuss zur Verhütung der Folter, Committee for the Prevention of Torture, CPT), der in den Vertragsstaaten die Menschenrechtslage von Personen überprüft, denen die Freiheit entzogen ist. Seine Besuche in Haftanstalten, psychiatrischen Anstalten und Gewahrsamseinrichtungen für Personen, die abgeschoben werden sollen, setzen die Mitwirkung der Vertragsstaaten voraus.

Der Ausschuss verfasst Berichte über seine Besuche mit konkreten Empfehlungen und Verbesserungsvorschlägen mit dem Ziel, den Schutz der nicht in Freiheit lebenden Personen vor Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe zu verstärken. Die Vorschläge beziehen sich z. B. auf das Verhalten der Polizei und des Vollzugs- oder Pflegepersonals sowie auf den räumlichen Zustand der besuchten Einrichtung. Der besuchte Staat erhält Gelegenheit zur Stellungnahme.

Eine Veröffentlichung des vom Ausschuss erstellten Berichts erfolgt nur mit Zustimmung des betroffenen Staates. In Fällen mangelnder Kooperation durch den besuchten Staat kann der Ausschuss eine so genannte Öffentliche Erklärung hierüber abgeben. Dieses Mittel ist in der Vergangenheit erst drei mal angewandt worden. Die über Deutschland in diesem Zusammenhang bislang erstellten Berichte und Stellungnahmen werden demnächst im Internet veröffentlicht (www.bmj.bund.de).

2.1.4 Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI)

ECRI ist in der Folge des ersten Europaratsgipfels der Staats- und Regierungschefs 1993 in Wien geschaffen worden. Aufgabe der Kommission ist es, Vorschläge zu erarbeiten und insbesondere die Wirksamkeit der bereits ergriffenen gesetzgeberischen, politischen und anderen Maßnahmen der Europarats-Mitgliedstaaten zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz zu prüfen und zu bewerten.

ECRI setzt sich aus Experten aller Mitgliedstaaten des Europarates zusammen. Diese Sachverständigen werden von ihren Regierungen in ihrer persönlichen Eigenschaft ernannt und arbeiten unabhängig von Weisungen der sie entsendenden Europarats-Mitgliedstaaten auf der Grundlage persönlicher Verantwortung, strikter Vertraulichkeit, grundsätzlich nach dem Konsensprinzip (Ausnahme: Antrag auf förmliche Abstimmung) und außerhalb der intergouvernementalen Zusammenarbeit im Europarat. Der deutsche ECRI-Vertreter ist der Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechtsfragen im Bundesministerium der Justiz. Um die vorgeschriebene Vertraulichkeit der Zusammenarbeit der ECRI-Experten zu gewährleisten, finden innerhalb der Bundesregierung keine Ressortabstimmungen zu den von dem deutschen ECRI-Mitglied einzunehmenden Positionen bzw. zu den ECRI-Stellungnahmen gegenüber anderen Mitgliedstaaten statt.

Im Einzelnen setzt ECRI folgende Schwerpunkte:

– Überprüfung von Gesetzgebung, Politiken und anderen Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz auf ihre Wirksamkeit hin;

– Formulierung von Politikempfehlungen gegenüber den Europarats-Mitgliedstaaten;

– Prüfung bestehender völkerrechtlicher Instrumente in diesem Bereich mit Blick auf eine mögliche Verstärkung ihrer Wirkungsweise und

– Evaluierung der nationalen Umsetzung (Zeichnung/Ratifikation) von völkerrechtlichen Instrumenten.

Herzstück ihrer Arbeit sieht ECRI in einem länderspezifischen Ansatz: So genannte „country by country“ (CBC)-Gruppen, bestehend i. d. R. aus jeweils vier bis fünf ECRI-Mitgliedern, untersuchen andere Europarats-Mitgliedstaaten im Rahmen von fact finding-Besuchen und Gesprächen mit örtlichen Regierungsstellen und Nichtregierungsorganisationen darauf hin, ob es Erscheinungen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit gibt und wie die Mitgliedstaaten solchen Phänomenen begegnen. Die Mitwirkung des ECRI-Vertreters des untersuchten Staates bei der Evaluierung ist nach dem ECRI-Mandat ausgeschlossen. Ein Entwurf des Berichts wird mit einem von der jeweiligen Regierung ernannten Verbindungsbeamten schriftlich erörtert und anschließend in seiner endgültigen Form an die Regierung des besuchten Landes weitergeleitet und veröffentlicht. Eine Vetomöglichkeit des von ECRI untersuchten Staates gegen Feststellungen des Berichts besteht nicht. Allerdings kann der untersuchte Staat der Veröffentlichung widersprechen, was bisher jedoch nicht vorgekommen ist.

Bislang sind zwei Berichtsrunden unternommen worden. Die erste Runde endete Ende 1998. Seit 1999 arbeitet

ECRI in einer zweiten Runde nach dem oben beschriebenen cbc-Ansatz; diese Runde soll im Dezember 2002 abgeschlossen werden. Ein erster Bericht über Deutschland mit entsprechenden Empfehlungen wurde im Frühjahr 1998 vom Europarat veröffentlicht. Darin hatte ECRI insbesondere asylrechtliche, ausländerrechtliche und staatsbürgerschaftsrechtliche Fragen angesprochen, ihre Besorgnis über rassistische Entwicklungen in Deutschland ausgedrückt und die Bundesregierung insgesamt ausdrücklich in ihren Bemühungen bestärkt.

Ein zweiter Bericht über Deutschland ist im Dezember 2000 beschlossen und im Juli 2001 veröffentlicht worden. Er ist – zusammen mit einer abweichenden Stellungnahme des Nationalen Verbindungsbeamten – im Internet abrufbar unter http://ecri.coe.int (→ B 3.1.1).

2.1.5 Der Europäische Kommissar für Menschenrechte

Der Kommissar für Menschenrechte des Europarates nahm am 1. Januar 2000 seine Tätigkeit auf, nachdem das Mandat am 7. Mai 1999 von der Parlamentarischen Versammlung beschlossen worden war. Er nimmt diejenigen Aufgaben wahr, die nicht in die Kompetenz anderer Einrichtungen des Europarates fallen. Zu seinen Aufgaben gehören: Förderung der Menschenrechtserziehung (→ A 9), Rat- und Auskunftserteilung über Menschenrechtsschutz, Erleichterung der Arbeit nationaler Ombudspersonen oder vergleichbarer Stellen und Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Behebung von Mängeln im System des nationalen Menschenrechtsschutzes. Seine Amtszeit beträgt sechs Jahre und kann nicht verlängert werden. Sein Sitz befindet sich in Straßburg. Erster Amtsinhaber ist der spanische Jurist Alvaro Gil Robles. Ein separates Budget für den Kommissar für Menschenrechte besteht nicht. Der Schwerpunkt seiner Tätigkeit liegt in der Unterstützung der Mitgliedstaaten und anderer Akteure, die sich für die Menschenrechte engagieren, er hat eine stark präventive Funktion. Alvaro Gil-Robles hat eine vielfach anerkannte Rolle bei der Suche nach einer politischen Lösung des Tschetschenienkonflikts gespielt.

2.1.6 Monitoring im Europarat

Neben den oben dargestellten Mechanismen hat der Europarat seit seiner Öffnung für die jungen Demokratien in Mittel- und Osteuropa in den Neunzigerjahren verstärkt weitere Instrumente entwickelt, die die Einhaltung der mit dem Beitritt eingegangenen Verpflichtungen durch die neuen Mitgliedstaaten sicherstellen bzw. eine politische Auseinandersetzung hierüber in den Europaratsorganen ermöglichen sollen. Zu unterscheiden ist insoweit das an Konventionen anknüpfende juristische Überwachungs- und Beratungssystem von dem komplementär ausgeübten politischen Monitoring durch die verschiedenen Europaratsorgane (Parlamentarische Versammlung, Ministerkomitee, Kongress der Gemeinden und Regionen).

Parlamentarische Versammlung (PV)

Die Grundlage für das spätere Monitoring neuer Mitgliedstaaten durch die PV wird bereits vor ihrer Aufnahme in den Europarat gelegt. Der vom Ministerkomitee ausgesprochenen Einladung zum Beitritt ist ein von der PV erstellter so genannter Pflichtenkatalog mit Verpflichtungen beigefügt, die vom Neumitglied nach dem Beitritt – teilweise in einer festgesetzten Frist – zu erfüllen sind. Dieser Pflichtenkatalog soll das Neumitglied dabei unterstützen, den Acquis des Europarates in möglichst kurzer Zeit zu erwerben. Im Berichtszeitraum ist der Bundestagsabgeordnete Helmut Lippelt als Ko-Berichterstatter der Parlamentarischen Versammlung (Rechtsausschuss) im Fall des Beitrittskandidaten Bundesrepublik Jugoslawien tätig gewesen.

Der Pflichtenkatalog ist die Grundlage für das ein Jahr nach Aufnahme in den Europarat einsetzende Monitoring von Neu-Mitgliedstaaten, das unter der Ägide des Monitoring-Ausschusses der PV stattfindet. Der von den Berichterstattern erstellte Monitoring-Bericht wird im Rahmen der PV-Plenarsitzung diskutiert und führt in der Regel zur Verabschiedung einer Resolution (gerichtet an den untersuchten Staat) und einer Empfehlung (gerichtet an das Ministerkomitee, das auf dieser Basis den Dialog mit dem Staat weiterführt). Hat das Neumitglied alle Nach-Beitritts-Verpflichtungen erfüllt, wird das Monitoringverfahren förmlich durch Resolution der PV abgeschlossen. Im Berichtszeitraum sind zwei Mitglieder der deutschen PV-Delegation als Berichterstatter des Monitoringausschusses zuständig gewesen: der Bundestagsabgeordnete Rudolf Bindig für die Evaluierung Russlands und der Bundestagsabgeordnete Benno Zierer für die Türkei.

Kein Monitoring im dargestellten Sinne ist die Befassung der PV aus dringlichem Anlass mit der konkreten menschenrechtlichen, demokratischen oder rechtsstaatlichen Situation in einem Mitgliedstaat (gleichgültig ob Alt- oder Neumitglied). Sie ist auf Antrag einer bestimmten Anzahl von PV-Abgeordneten oder Fraktion(en) in der PV möglich. Diese so genannte Dringlichkeitsdebatte in der PV-Plenarsitzung kann zu einem Beschluss über die Durchführung einer Ad-hoc-Evaluierung des betreffenden Landes durch speziell ernannte PV-Berichterstatter führen. Im Berichtszeitraum hat es entsprechende Dringlichkeitsdebatten z. B. im Fall Russland/Tschetschenien (2000: PV-Ko-Berichterstatter der Bundestagsabgeordnete Rudolf Bindig) und Mazedonien (2001) gegeben.

Ministerkomitee (MK)

Nicht auf Neu-Mitgliedstaaten beschränkt ist das Monitoring des MK. Im Gegensatz zu dem länderspezifischen Ansatz der PV überprüft das MK unterschiedslos alle Mitgliedstaaten des Europarates in einem themenspezifischen Vergleich. Bislang waren folgende Themen Gegenstand des MK-Monitorings: Medien- und Meinungsfreiheit, Funktionsweise der demokratischen Institutionen, Funktionieren der Justiz, kommunale und regionale Demokratie, Todesstrafe, Polizei- und Sicherheitsdienste.

Anders als das PV-Monitoring findet die Erörterung der Ergebnisse des MK-Monitorings bislang in nicht öffentlichen, so genannten „in camera“-Sitzungen des MK statt. Die Bundesregierung hat sich wiederholt für eine Veröffentlichung der Monitoringergebnisse des MK ausgespro-

chen, um die Transparenz und Öffentlichkeitswirksamkeit der Arbeit des MK zu erhöhen und damit dem Monitoring des MK größeren Nachdruck zu verleihen (so z. B. Bundeskanzler Schröder am 26. September 2000 vor der PV in Straßburg und Bundesminister Fischer am 9. Oktober 2000 anlässlich des Festakts des Deutschen Bundestags zur 50-jährigen Mitgliedschaft Deutschlands im Europarat).

Überprüfung der aus Europaratsübereinkommen herrührenden Verpflichtungen

Komplementär zu dem politisch ausgerichteten Monitoring von PV und MK ist das eher juristische Überwachungssystem im Rahmen der diversen menschen- oder minderheitenrechtlich einschlägigen Europaratsübereinkommen ausgestaltet. Es besteht aus Berichtspflichten der Vertragsstaaten, Beratung der eingereichten Staatenberichte durch einen Ausschuss unabhängiger Sachverständiger und Weiterleitung des Berichts mit Empfehlungen des Ausschusses an das Ministerkomitee, das seinerseits Empfehlungen an den berichtenden Staat abgibt. Dieses Berichts- und Beratungssystem ist im Wesentlichen gleichförmig vorgesehen bei dem Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen und im Anwendungsbereich der Europäischen Sozialcharta.

Sein Schwerpunkt besteht weniger in dem Aspekt der Kontrolle, als in der Verpflichtung der Vertragsstaaten, in den durch die betreffenden Konventionen geregelten Rechtsbereichen mittels der von ihnen anzufertigenden Staatenberichte ein nationales politisches Konzept für den jeweils infrage stehenden Bereich zu entwerfen (z. B.: nationale Minderheitenschutzpolitik). Die anschließende Auseinandersetzung von Experten und dem MK mit dem nationalen Staatenbericht gewährleistet einen sachorientierten und öffentlichen Dialog, der innen- und außenpolitische Wirkung entfaltet und per se vorbeugenden und bewusstseinsbildenden Charakter besitzt. Zu den deutschen Berichten → B 3.1.

2.2 Europäische Union

Die EU ist eine auf die Grund- und Menschenrechte gestützte Wertegemeinschaft (vgl. Präambel EU-Vertrag, www.eu.int). Grund- und Menschenrechte sind allen Mitgliedstaaten gemeinsam. Die Europäische Union und ihre Institutionen achten diese Rechte, wie sie sich aus der Europäischen Menschenrechtskonvention vom 4. November 1950 (neugefasst 1998, → B.1.1) sowie aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben (Artikel 6 EU-Vertrag). Dies gilt im „Inneren“ für die Mitgliedstaaten und für die Organe und Institutionen der EU, nach „Außen“ laut Artikel 11 EU-Vertrag in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik.

Die EU berücksichtigt in ihrem Handeln die 1993 anlässlich der Wiener Weltkonferenz über Menschenrechte bekräftigte Universalität, wechselseitige Abhängigkeit und Unteilbarkeit aller Menschenrechte – d. h. der bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte. Die Union macht es sich zur Aufgabe, den Prozess der Einbeziehung der in Bezug auf die Menschenrechte und die Demokratisierung gesetzten Ziele in alle externen und internen politischen Maßnahmen der EU zu intensivieren. Daher unterstützt sie die zunehmende internationale Tendenz, die Förderung der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit in die Förderung von Frieden und Sicherheit, die Entwicklungszusammenarbeit und die Handelspolitik zu integrieren. Sie hat sich dafür eine Reihe praktischer Instrumente gegeben.

Die Europäische Union verfügt daneben über neue Instrumente, die den Schutz der Menschenrechte in der EU auf Unionsebene sicherstellen sollen (→ B 1.3; zur am 7. Dezember 2000 proklamierten EU-Grundrechtecharta → B 1.3.1). Die Bundesregierung hat die Weiterentwicklung des Menschenrechtsschutzes in der EU mit großem Engagement unterstützt und gefördert. Sowohl die Einrichtung der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (→Teil A, Brennpunkt Rassismus) als auch die Schaffung der EU-Grundrechtecharta gehen maßgeblich auf deutsche Initiativen zurück.

2.2.1 Menschenrechtsschutz in der Europäischen Union: Europäischer Gerichtshof, Petitionsausschuss des Europäischen Parlaments und Europäischer Bürgerbeauftragter

Der Schutz der Grundrechte gegenüber Rechtsakten der EU wird in erster Linie durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) mit Sitz in Luxemburg gewährleistet. Dieser hat die Grundrechte in Ausfüllung seines Auftrags zur Wahrung des Rechts bei der Anwendung und Auslegung der Verträge (Artikel 220 EG-Vertrag) bereits seit Ende der sechziger Jahre als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts anerkannt. Er hat diesen Schutz durch zahlreiche Entscheidungen stetig weiterentwickelt. Dem EuGH gehören 15 Richter an, die in ihrer Arbeit von acht Generalanwälten unterstützt werden. Deutschland ist durch die Richterin Ninon Colneric im EuGH vertreten. Deutscher Generalanwalt ist Siegbert Alber.

Der EuGH stellt die Einhaltung des Rechts bei der Anwendung der Verträge sicher. Die Mitgliedstaaten und die Organe der EU sowie Einzelpersonen können Angelegenheiten, die unter das Gemeinschaftsrecht fallen, dem Gerichtshof unterbreiten. Die Entscheidungen des Gerichtshofs sind bindend. Vor dem seit 1989 dem Gerichtshof beigeordneten Gericht erster Instanz kann jede natürliche oder juristische Person gegen Entscheidungen von EU-Organen, die sie individuell und unmittelbar betreffen, Nichtigkeitsklage (Artikel 230 EGV) erheben. Hierbei kann sie sich auch auf die in der EU geltenden Menschenrechte und Grundfreiheiten (Artikel 6 II EUV) berufen. Gegen Entscheidungen des Gerichts erster Instanz ist ein Rechtsmittel zum Europäischen Gerichtshof gegeben. Daneben können die Menschenrechte auch in Untätigkeitsklagen (Artikel 232 EGV), Amtshaftungsklagen (Artikel 235 EGV) sowie in Vorabentscheidungsverfahren (Artikel 234 EGV) vor dem Europäischen Gerichtshof entscheidungsrelevant wer-

den. Der Gerichtshof hat durchgängig anerkannt, dass die Grundrechte integraler Bestandteil der gemeinschaftlichen Rechtsordnung sind, und somit dafür gesorgt, dass die Menschenrechte in der Rechtsprechung umfassende Berücksichtigung fanden. Beim schrittweisen Aufbau der Rechtsprechung des EuGH seit 1969 wurde auf die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten sowie auf internationale Verträge zum Schutz der Menschenrechte Bezug genommen. Der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (→ B 1.1) kommt dabei besondere Bedeutung zu.

Darüber hinaus können sich Unionsbürger bei angenommenen Verletzungen ihrer Grundrechte an den Petitionsausschuss des Europäischen Parlaments wenden (www.europarl.eu.int/committees/peti_home.htm). Beschwerden über Missstände bei der Tätigkeit der Organe oder Institutionen der Gemeinschaft können daneben auch gegenüber dem Europäischen Bürgerbeauftragten vorgebracht werden (www.euro-ombudsman.eu.int/). Das Amt des Bürgerbeauftragten wurde durch den Vertrag von Maastricht neu eingeführt und wird seit 1995 von Jacob Söderman (Finnland) ausgeübt.

2.2.2 Menschenrechtspolitik der EU im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)

Die Europäische Union als Wertegemeinschaft, die auf Demokratie und der Wahrung der Menschenrechte beruht, muss auf die Durchsetzung dieser Werte auch in ihren Außenbeziehungen achten. Mit der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) haben die Mitgliedstaaten der Europäischen Union ein Instrument geschaffen, das dieser Werteorientierung in einer kohärenten und effektiven gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik Ausdruck verleiht und mit konkreten Durch- und Umsetzungsmaßnahmen Geltung verschafft. Die laufende Abstimmung von Menschenrechtsfragen durch die EU-Mitgliedstaaten und die Kommission im Rahmen der GASP findet in der Ratsarbeitsgruppe „Menschenrechte“ (COHOM) statt, in der auch die Politik der Union in der UN-Menschenrechtskommission und in der UN-Generalversammlung koordiniert wird. Die verbindlichen Beschlussfassungen für die Menschenrechtspolitik der Union erfolgen auf Ebene des Rats.

Gemeinsame Strategien, Gemeinsame Standpunkte und Gemeinsame Aktionen

Gemeinsame Strategien, Gemeinsame Standpunkte und Gemeinsame Aktionen sind die wichtigsten Rechtsinstrumente der GASP. Sie sind in vielen Fällen im Zusammenhang mit Menschenrechtsfragen zum Einsatz gekommen. Diese Instrumente verbessern die Kohärenz des internationalen Handelns der Union und geben der Union politisches Gewicht. Die EU hat im Berichtszeitraum gemeinsame Strategien, Aktionen oder Standpunkte mit Menschenrechtsbezug zum Mittelmeerraum, zum westlichen Balkan und zur Bundesrepublik Jugoslawien, zu Afrika insgesamt und zu einzelnen afrikanischen Staaten, zu Afghanistan und zu Myanmar angenommen. Im Juni 2001 nahm die Union außerdem einen Gemeinsamen Standpunkt zum Internationalen Strafgerichtshof (→ B 1.2.1) an. Eine Gemeinsame Strategie zu Russland/Tschetschenien und zur Ukraine hatte die Union bereits 1999 angenommen.[26]

Erklärungen und Demarchen

Weitere wichtige außenpolitische Instrumente der EU in Menschenrechtsfragen sind öffentliche Erklärungen sowie Demarchen bei Regierungen von Drittländern. Demarchen werden in der Regel in der so genannten „Troika“-Zusammensetzung[27] oder vom Ratsvorsitz (Präsidentschaft) unternommen. Sie können vertraulich erfolgen oder aber auch gerade öffentlich gemacht werden. Außerdem kann die EU öffentliche Erklärungen abgeben, in denen eine Regierung oder andere Adressaten zur Achtung der Menschenrechte aufgerufen oder in denen positive Entwicklungen begrüßt werden. Demarchen und Erklärungen werden auf breiter Basis eingesetzt, um menschenrechtsbezogene Anliegen vorzubringen. Am häufigsten betrafen sie im Berichtszeitraum illegale Inhaftierung, gewaltsames Verschwindenlassen von Personen, die Todesstrafe, Folter, Flüchtlings- und Asylfragen, die Bewertung des Ablaufs von Wahlen, außergerichtliche Tötungen, das Recht auf freie Meinungsäußerung und die Vereinigungsfreiheit sowie das Recht auf einen fairen Prozess. Die länderbezogenen Demarchen und Erklärungen, die die EU zwischen 1. Juli 1999 und 30. Juni 2001 durchgeführt bzw. abgegeben hat, sind in den EU-Jahresberichten zur Menschenrechtslage 2000 bzw. 2001 (→ B 2.2.5) aufgelistet.

Politischer Dialog

Menschenrechtsfragen werden regelmäßig im Rahmen des politischen Dialogs der EU mit bestimmten Partnern behandelt, so z. B. mit Iran, Vietnam, Sudan, der Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrika (SADC) u. a. Im Juni 2001 fand zudem eine Sondierungssitzung der EU und der Demokratischen Volksrepublik Korea (Nordkorea) über Menschenrechte statt; über die Folgemaßnahmen im Anschluss an diese Sitzung wird noch beraten. Für den politischen Dialog mit den AKP- (Afrika-, Karibik-, Pazifik-) Staaten wurden durch das im Juni 2000 in Cotonou unterzeichnete AKP-EG-Kooperationsabkommen (→ A 7) neue Bereiche vereinbart, etwa Konfliktverhütung und Krisenbewältigung, verantwortungsbewusstes staatliches Handeln („good governance“), Migration und Gleichstellung der Geschlechter. Der politische Dialog im Rahmen des Cotonou-Abkommens umfasst ferner eine regelmäßige Bewertung in Bezug auf die Achtung der Menschenrechte, der demokratischen Grundsätze und der Rechtsstaatlichkeit, die wesentliche Elemente des Abkommens sind. Im Falle einer Verletzung dieser Elemente können Konsultationen aufgenommen werden; im Extremfall kann das Abkommen mit einem

[26] Zu den Strategien, Aktionen und Standpunkten im Einzelnen siehe EU-Jahresbericht zur Menschenrechtslage 2001, S. 34–38.

[27] Aktueller Inhaber der EU-Ratspräsidentschaft, künftige Präsidentschaft im folgenden Semester und EU-Kommission.

Mitgliedstaat ausgesetzt werden, so z. B. geschehen im Falle von Simbabwe im Februar 2002 und von Haiti im Jahr 2001.

Menschenrechtsdialog und Kooperationsprogramm EU – China

Der 1997 wieder aufgenommene Menschenrechtsdialog zwischen der EU und China bildet den Rahmen für eine ausführliche Erörterung der Menschenrechtslage in China. Gegenstand der halbjährlichen Begegnungen auf der Ebene hoher Beamter sind Bereiche, die der EU Anlass zur Besorgnis geben, aber auch menschenrechtliche Themen und Fragen der Rechtsstaatlichkeit, die für die chinesische Regierung von besonderem Interesse sind. Zum anderen spricht die EU Einzelfälle Inhaftierter und Verfolgter an, über die sie unterrichtet werden möchte und zu denen sie Vollstreckungserleichterungen oder Freilassung fordert. Die förmlichen Begegnungen werden durch halbjährliche Menschenrechtsseminare ergänzt, an denen Vertreter aus der Justiz, aus dem Hochschulbereich und Fachleute aus den Verwaltungen in der EU und in China teilnehmen. In seinen Schlussfolgerungen zur Überprüfung des Dialogs zwischen der EU und China im Bereich der Menschenrechte vom 22. Januar 2001 hat der Rat für Allgemeine Angelegenheiten erneut bekräftigt, dass die Union den Dialog mit China für ein wertvolles Mittel des Gedankenaustauschs im Interesse einer Verbesserung der Situation in den ihres Erachtens problematischen Bereichen hält, dass dieser jedoch nur dann eine annehmbare Lösung darstellt, wenn dabei Fortschritte erzielt werden. Was die Menschenrechtssituation in China anbelangt, so hat der Rat am 22. Januar 2001 einige positive Entwicklungen anerkannt[28], sich andererseits besorgt darüber geäußert, dass im Bereich der Versammlungs-, Meinungs- und Vereinigungsfreiheit, der Religions- oder Glaubensfreiheit, der Rechte der Minderheiten – unter anderem in Tibet –, der Todesstrafe, der Folter u. a. m. keine Fortschritte zu erkennen waren. Am 19. März 2001 und am 11. März 2002 hat der Rat für Allgemeine Angelegenheiten die Menschenrechtssituation in China erneut erörtert. In beiden Fällen hat er gewisse Verbesserungen, aber daneben weiterhin ganz erhebliche Defizite konstatiert. Außerdem hat die Union ihre Besorgnis über die Menschenrechtslage in China bei der 56., 57. und 58. Sitzung der Menschenrechtskommission in ihren Erklärungen zur Frage der Verletzung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten in der Welt zum Ausdruck gebracht. Ihr Kooperationsprogramm zur Unterstützung der Menschenrechte in China hat die EU im Berichtszeitraum ausgebaut. Unter anderem hat sie ein Netzwerk zwischen chinesischen und europäischen Wissenschaftlern eingerichtet, das China bei der Ratifizierung und Umsetzung der beiden UN-Menschenrechtspakte unterstützen soll. Wegen der Anwendung der Folter und der Todesstrafe hat die EU gegenüber der chinesischen Regierung mehrfach demarchiert.

[28] Siehe EU-Jahresbericht zur Menschenrechtslage 2001, S. 42.

Mit bestimmten Ländern unterhält die EU einen privilegierten Menschenrechtsdialog. Mit den USA, Kanada und den assoziierten Ländern führt sie – in der Regel durch die Troika – in halbjährlichen Abständen Expertensitzungen vor der Tagung der UN-Menschenrechtskommission und der Jahrestagung der UN-Generalversammlung durch. Hauptziel ist, Fragen von gemeinsamem Interesse und Möglichkeiten für eine Zusammenarbeit in den multilateralen Gremien im Bereich der Menschenrechte zu erörtern. Die Dialogtreffen mit den USA geben der EU auch Gelegenheit, die Frage der Todesstrafe und – nach der Festlegung des Gemeinsamen Standpunkts zum IStGH – die Ratifizierung des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs durch die USA zur Sprache zu bringen. Die assoziierten Länder werden von der EU u. a. über Initiativen unterrichtet, denen sie sich anschließen können. Dies gilt beispielsweise für die Erklärungen (statements) der EU vor der UN-Generalversammlung und der Menschenrechtskommission. Zudem greift die EU Menschenrechtsfragen im Rahmen der EU-Beitrittsverhandlungen auf (→ B 2.2.4).

Schlussfolgerungen des Rates zur Rolle der Europäischen Union bei der Förderung der Menschenrechte und der Demokratisierung in Drittländern vom 25. Juni 2001

Auf Grundlage der Mitteilung der Kommission zur Rolle der Europäischen Union bei der Förderung der Menschenrechte und der Demokratisierung in Drittstaaten vom 8. Mai 2001 (KOM(2001)252 endg.; http://ue.eu.int) hat der Rat am 25. Juni 2001 die Schlussfolgerungen des Rates zur Rolle der Europäischen Union bei der Förderung der Menschenrechte und der Demokratisierung in Drittländern angenommen. Sie bilden einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der Kohärenz und der Schlüssigkeit der Politik der EU auf dem Gebiet der Menschenrechte und der Demokratisierung. Die Mitteilung ist die Antwort auf das von den Mitgliedstaaten, dem Europäischen Parlament und Nichtregierungsorganisationen für Menschenrechte und Entwicklung geltend gemachte Erfordernis einer kohärenteren Menschenrechts- und Demokratisierungsstrategie der EU, auch bei der Verwendung ihrer Mittel der Außenhilfe.

In der Mitteilung werden drei Bereiche genannt, in denen die Kommission verstärkt tätig werden kann, und entsprechende Maßnahmen aufgeführt:

- Förderung kohärenter und schlüssiger Politiken zur Unterstützung der Menschenrechte und der Demokratisierung, u. a. durch Abstimmung der Gemeinschaftspolitiken mit dem Vorgehen der EU im Rahmen der GASP;
- Erhöhung der Priorität für Menschenrechte und Demokratisierung in den Beziehungen der EU zu Drittländern und aktive Nutzung des politischen Dialogs, der Handels und der Auslandshilfe;
- strategische Gestaltung des Konzeptes für die Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR, → B 2.2.3), indem Programme und Projekte

in Drittländern stärker abgestimmt und besser auf die Ziele der Förderung von Menschenrechten und Demokratie ausgerichtet werden. Hierbei sind folgende vier thematische Prioritäten festgelegt: 1) Demokratisierung, 2) verantwortungsbewusstes staatliches Handeln und Rechtsstaatlichkeit, 3) Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung, 4) Bekämpfung der Todesstrafe und der Folter.

In den Schlussfolgerungen, die der Rat im Anschluss an die Kommissionsmitteilung am 25. Juni 2001 annahm, bekannte er sich im Hinblick auf eine kohärentere und wirkungsvollere Politik der EU auf dem Gebiet der Menschenrechte und der Demokratisierung erneut dazu,

– für Kohärenz zwischen den Maßnahmen der Gemeinschaft einerseits und der EU-Mitgliedstaaten im Rahmen der GASP wie auch der Entwicklungspolitik andererseits zu sorgen, und zwar durch enge Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen den zuständigen Ratsgremien und der Kommission;
– Aspekte der Menschenrechte und der Demokratisierung in die Politik und die Maßnahmen der EU einzubeziehen;
– für Offenheit der EU-Menschenrechtspolitik im Zuge eines verstärkten Dialogs mit dem Europäischen Parlament und der Bürgergesellschaft zu sorgen;
– in regelmäßigen Abständen vorrangige Maßnahmen bei der Umsetzung seiner auf die Menschenrechte und die Demokratisierung ausgerichteten Politik zu ermitteln und zu überprüfen.

Die Ratsarbeitsgruppe „Menschenrechte“ (COHOM) wirkt in enger Zusammenarbeit mit den geographisch zuständigen Ratsarbeitsgruppen (z. B. für Asien, Lateinamerika, Afrika: COASI, COLAT, COAFR) an der Umsetzung dieser Maßgaben.

2.2.3 Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR)

Seit 1994 werden die Maßnahmen der EU in den Bereichen Menschenrechte, Demokratisierung, Wahlbeobachtung und Konfliktprävention in Drittstaaten unter der Bezeichnung „Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte“ (engl.: European Initiative for Democratisation and Human Rights, EIDHR, www.eu.int/comm/europeaid) zusammengefasst. Hierfür wurden aus dem Haushalt der Europäischen Union 2001 102 Mio. Euro zur Verfügung gestellt. Im Jahre 2000 wurden im Rahmen von EIDHR 142 Demokratisierungs- und Menschenrechtsprojekte in 30 Staaten außerhalb der Europäischen Union durchgeführt. Bei der Festlegung der Schwerpunkte von EIDHR berücksichtigt die EU-Kommission die von der EU in internationalen Gremien und im Rahmen ihrer Gemeinsamen Strategien und Gemeinsamen Standpunkte (→ B 2.2.2) zum Ausdruck gebrachten Positionen, die Auffassungen der Delegationen der Kommission in Drittländern und die Entschließungen des Europäischen Parlaments.

Die thematischen Prioritäten von EIDHR in den ca. 30 Schwerpunktländern sind:

– Förderung und Schutz der Menschenrechte,
– Unterstützung der Demokratisierung,
– Konfliktverhütung und Wiederherstellung des zivilen Friedens,
– Internationaler Strafgerichtshof,
– Unterstützung und Überwachung von Wahlen.

Als Schwerpunktländer werden solche ausgewählt, in denen das Potenzial für EIDHR-Projekte besonders viel versprechend ist. Damit werden andere Länder von einer Förderung jedoch nicht ausgeschlossen.

Bei der konkreten Durchführung und Verwaltung der zahlreichen Projekte arbeitet die EU-Kommission eng mit Nichtregierungsorganisationen und internationalen Organisationen zusammen. Indem die EU Nichtregierungsorganisationen in den Drittstaaten direkt fördert, kann sie auch dazu beitragen, sich herausbildende Zivilgesellschaften zu stärken. Die EU-Kommission führt durch die zuständige Kommissions-Dienststelle EuropeAid regelmäßig Projekt-Ausschreibungen durch (http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/ddh_en.htm). Außerdem fördert EIDHR so genannte Mikro- oder Kleinstprojekte (weniger als 50 000 Euro für 12 Monate), die von den Delegationen der EU-Kommission in den Drittstaaten verwaltet und örtlich ausgeschrieben werden.

2.2.4 Menschenrechtskriterien in EU-Abkommen mit Drittstaaten und Menschenrechte als EU-Beitrittskriterium

Menschenrechtsklausel in EU-Assoziations- und Kooperationsabkommen

In den Assoziations- und Kooperationsabkommen, die die EU in den letzten Jahren verhandelt hat – Assoziationsabkommen mit den Palästinensischen Autonomiegebieten, Marokko, Tunesien, Algerien, Israel, Jordanien, Ägypten und Libanon – oder noch verhandelt (Syrien) sowie in den Rahmenabkommen mit Mercosur, Chile und Mexiko, den Kooperationsabkommen mit Südafrika, Sri Lanka, Vietnam, Laos, Kambodscha, Pakistan und Bangladesch, und dem Cotonou- (AKP-) Abkommen (→ A 7) sind Menschenrechtsklauseln als integraler Bestandteil der Abkommen enthalten. Sie ermöglichen es einer Vertragspartei, bei Verletzungen der Menschenrechte durch die andere Vertragspartei geeignete Maßnahmen bis hin zur Suspendierung der Zusammenarbeit zu treffen, um die Respektierung der Menschenrechte durchzusetzen. Die andere Seite kann Konsultationen beantragen oder ein Streitbeilegungsverfahren in Anspruch nehmen, um die entsprechenden Vorwürfe abschließend klären zu lassen. Das Thema Menschenrechte kann auch im Rahmen des politischen Dialogs zwischen den Vertragsparteien behandelt werden. Es gab eine Reihe von Konsultationen nach den entsprechenden Artikeln 96 und 97 des Cotonou-Abkommens, die zur zeitweisen Einstellung der Zusammenarbeit geführt haben. Alle Konsultationen bis auf

die mit Simbabwe und Haiti (→ B 2.2.2) wurden positiv abgeschlossen mit schriftlichen Erfüllungszusagen und tatsächlicher Umsetzung.

Menschenrechte als Beitrittskriterium

Für die EU-Beitrittskandidaten Lettland, Litauen, Estland, Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn, Slowenien, Rumänien, Bulgarien, Zypern, Malta und die Türkei gelten die 1993 vom Europäischen Rat in Kopenhagen vereinbarten „Kopenhagener Kriterien“. Nach diesen politischen Kriterien müssen beitrittswillige Länder über stabile Institutionen zum Schutz von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechten und Minderheiten verfügen. Die Bedeutung menschenrechtlicher Standards im Beitrittsprozess wird dadurch unterstrichen, dass ihre Erfüllung Voraussetzung für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen ist. Die Einhaltung der Kriterien wird überwacht und, soweit erforderlich, im Rahmen der Beitrittsverhandlungen eingefordert; außerdem wird auf sie im Rahmen der jährlichen „Fortschrittsberichte“ der EU-Kommission eingegangen. Die jüngsten Fortschrittsberichte der Europäischen Kommission vom 13. November 2001 stellten fest, dass die zwölf Länder, mit denen Verhandlungen aufgenommen wurden, die politischen Kriterien weiterhin erfüllen. Mit der Türkei wurden noch keine Beitrittsverhandlungen aufgenommen. Alle Länder, mit denen Beitrittsverhandlungen aufgenommen wurden, sind Mitgliedstaaten des Europarates und haben die einschlägigen europäischen und UN-Menschenrechtsabkommen ratifiziert, einschließlich des 6. Protokolls der Europäischen Menschenrechtskonvention zur Abschaffung der Todesstrafe.

2.2.5 EU-Jahresberichte zur Menschenrechtslage

Zurückgehend auf eine deutsch-britische Initiative, legt die EU seit 1999 einen jährlichen EU-Bericht zur Menschenrechtslage vor. Der dritte Bericht, der den Zeitraum 1. Juli 2000 bis 30. Juni 2001 abdeckt, wurde im Oktober 2001 veröffentlicht (http://ue.eu.int). Er bietet eine Übersicht über Aspekte der Menschenrechtspolitik sowohl der EU in ihren Außenbeziehungen als auch innerhalb der EU auf Unionsebene. Teil 2 des Berichts geht auf die unionsinternen Maßnahmen in einer Reihe vorrangiger Bereiche wie Rassismus, Asyl und Einwanderung, Menschenhandel sowie Menschenrechte und Wirtschaft ein. Teil 3 stellt die Außenbeziehungen der EU und ihre Rolle auf internationaler Ebene dar: die Instrumente und Initiativen der EU in den Beziehungen zu Drittländern, das Vorgehen der EU in internationalen Gremien (Vereinte Nationen, Europarat, OSZE, Stabilitätspakt für Südosteuropa), Themen von besonderer Bedeutung für die EU (Todesstrafe, Folter, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Recht auf Entwicklung, Rechte der Kinder und der Frauen u. a. m.) sowie die Situation der Menschenrechte in der Welt. Im Anhang sind wichtige Dokumente abgedruckt wie z. B. die Leitlinien betreffend die Todesstrafe bzw. betreffend Folter (vgl. → A 3) und die Schlussfolgerungen des Rates zur Rolle der Europäischen Union bei der Förderung der Menschenrechte und der Demokratisierung in Drittländern (vgl.→ B 2.2.2. am Ende). Der Bericht ist in allen Amtssprachen der Europäischen Union beim Generalsekretariat des Rates sowie in deutscher, englischer und französischer Sprachfassung beim Auswärtigen Amt erhältlich.

Der EU-Menschenrechts-Jahresbericht ist das Ergebnis einer Kollektivarbeit: Unterstützt von der EU-Kommission und dem EU-Ratssekretariat, sind Menschenrechtsexperten der 15 EU-Mitgliedstaaten an seiner Erarbeitung beteiligt. Auch die Bundesregierung hat Teile des Jahresberichts 2001 im Entwurf erstellt und den EU-Partnern zur Abstimmung zugeleitet. Der EU-Jahresbericht zur Menschenrechtslage ist damit ein weiteres Beispiel für den Grad an Zusammenarbeit, den die Mitgliedstaaten der Union im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik erreicht haben. Der Jahresbericht bildet außerdem ein wichtiges Bezugsinstrument für die Erörterung der Frage, auf welche Weise die Menschenrechtspolitik der Union noch kohärenter und wirksamer gestaltet werden kann.

2.3 Vereinte Nationen

Die Vereinten Nationen sind die wichtigste universelle Organisation, um die Achtung der Menschenrechte und der Demokratie weltweit durchzusetzen. Der Schutz der Menschenrechte ist in Artikel 1 der UN-Charta als eines ihrer Ziele festgelegt; die zahlreichen Organe, Programme und Sonder- und Unterorganisationen der Vereinten Nationen sind allesamt diesem Ziel verpflichtet. Die sechs internationalen Menschenrechtsübereinkommen und ihre Zusatzprotokolle (in deutscher Sprache unter www.auswaertiges-amt.de) bilden den Grundstock des internationalen Menschenrechtsschutzes. Die zum Abschluss des Millennium-Gipfels der Vereinten Nationen am 8. September 2000 angenommene „Millennium-Erklärung“ wird über die ganze Breite der UN-Aktivitäten hinweg als Referenzdokument für den Menschenrechtsbereich – die anderen Bereiche sind internationaler Frieden und Sicherheit und nachhaltige Entwicklung, insbesondere Armutsbekämpfung – in Anspruch genommen.[29] Für die verschiedenen UN-Programme und Sonderorganisationen bildet die Förderung der Menschenrechte eine satzungsgemäße Handlungsorientierung; bei einigen UN-Organisationen (UNICEF, UNESCO) steht sie im Mittelpunkt. Der rechtegestützte Ansatz (rights based approach) in allen Politikbereichen, der im Sinne eines „human rights mainstreaming“ die Menschenrechte mit ihrer individualrechtlichen Ausgestaltung zur Grundlage der Arbeit in allen UN-Organisationen und bei der Ausarbeitung aller Programme und Maßnahmen machen soll (→ B 1.2), bildet, obwohl nicht unumstritten, in der internationalen Menschenrechtsdebatte eine der wichtigsten Entwicklungen der vergangenen Jahre.

---

[29] Hierzu und zur Zusammenarbeit Deutschlands mit den Vereinten Nationen insgesamt siehe den Bericht der Bundesregierung zur Zusammenarbeit zwischen Deutschland und den Vereinten Nationen im Jahre 2001, www.auswaertiges-amt.de, daneben die Publikationen der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN), info@dgvn.de.

2.3.1 Menschenrechtskommission und Generalversammlung der Vereinten Nationen

Das primär mit Menschenrechtsfragen befasste Gremium innerhalb des UN-Systems ist die jährlich in Genf tagende Menschenrechtskommission (MRK, Commission on Human Rights; funktionale Kommission des UN-Wirtschafts- und Sozialrats, ECOSOC). In sehr ähnlicher, allerdings weniger umfänglicher Weise ist der Dritte Ausschuss für Soziale, Humanitäre und Kulturelle Fragen der UN-Generalversammlung (GV) ebenfalls mit Menschenrechtsthemen befasst. Dies geschieht in MRK und GV auf breitestmöglicher Basis: Neben den UN-Mitgliedstaaten beteiligen sich zahlreiche UN-Organisationen und andere von den Vereinten Nationen mandatierte Akteure an den Diskussionen (z. B. Vertreter von UNICEF, UNDP, UNFPA, WHO oder die Sonderberichterstatter der MRK und Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs, → B 2.3.3), daneben eine Vielzahl von Nichtregierungsorganisationen, die im Laufe des vergangenen Jahrzehnts zunehmend Zugang zum Geschehen erlangt haben und darauf Einfluss nehmen. GV und MRK sind der zentrale Ort, an dem Menschenrechtsexperten von innerhalb und außerhalb des UN-Systems ihre Stimme einbringen, für ihre Standpunkte werben und eine Bilanz der Menschenrechtslage in der Welt vornehmen können. Die 56. GV (2001) hat zu Menschenrechtsthemen insgesamt 54 Resolutionen angenommen, die 58. MRK (2002) insgesamt 84.

Zu den regelmäßigen Sitzungen der MRK (jeweils März/April) und des 3. Ausschusses der GV (Oktober/November) kommen Sondergeneralversammlungen und Sondersitzungen der MRK zu bestimmten Themen hinzu. Im Berichtszeitraum waren dies Sondergeneralversammlungen zu Frauen (5. bis 9. Juni 2000, → A 1), zur Sozialentwicklung (26. bis 30. Juni 2000), zur Umsetzung der Habitat-Agenda, „Habitat II“ (6.bis 8. Juni 2001), sowie zu HIV/AIDS (25./26. Juni 2001, → A 9.5). Die für September 2001 geplante Sondergeneralversammlung zu Kindern (→ A 2.1.1) musste wegen der Ereignisse am 11. September 2001 auf Mai 2002 verschoben werden. Außerdem fand von 17. bis 19. September 2000 eine Sondersitzung der Menschenrechtskommission zur Nahost-Problematik statt.

Die Resolutionen von MRK und GV fallen in zwei Gruppen: die so genannte „thematischen Resolutionen“, u. a. zur Verwirklichung der bürgerlichen und politischen Rechte, der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, der Rechte der Frauen und Kinder, der Rechte von Minderheiten und besonderen Gruppen (→ A 9) u. a. m.; sowie die Gruppe der „Länderresolutionen“ zur Situation der Menschenrechte in zahlreichen Staaten der Welt. Zurzeit werden in der MRK etwa 20 solcher Länderresolutionen eingebracht; die Zahl der thematischen Resolutionen liegt mit über 60 deutlich darüber (vollständige Liste und Texte der Resolutionen im Volltext unter www. unhchr.ch). Das Pensum der GV, weniger umfangreich als das der MRK, deckt die gleiche thematische Bandbreite ab (www.un.org).

„Länderresolutionen“ in der UN-Menschenrechtskommission

Eine erhebliche Anzahl von Staaten der Erde bietet in Hinblick auf ihre Menschenrechtslage Anlass zu großer Sorge. Rund 20 Staaten waren im Berichtszeitraum ein- oder mehrmalig Gegenstand von Länderresolutionen oder so genannten „Chairperson´s Statements“ der MRK. Darin wird Sorge über spezifische Aspekte der Menschenrechtslage im Lande ausgedrückt, aber auch Anerkennung für erzielte Fortschritte ausgesprochen und zu konkreten Verbesserungen unter Einbeziehung internationaler und zivilgesellschaftlicher Akteure aufgerufen. Die Folge-Entwicklung und Einhaltung der in diesen Resolutionen geforderten Standards kann nicht nur durch die MRK selbst, sondern zusätzlich auch durch so genannte UN-“Mechanismen“ (Sonder-Berichterstatter, Sonder-Beauftragte, → B 2.3.3) überwacht werden. Die EU ist einer der aktivsten so genannten „Haupt-Einbringer“, d. h. Initiatoren von Länderresolutionen. Bei der 58. Menschenrechtskommission (s. u.). hat die EU Resolutionen zu Irak, Myanmar, Iran, Südosteuropa, der Russischen Föderation (Menschenrechtslage in Tschetschenien, → C 1), Sudan, Kongo und erstmals Simbabwe sowie zu israelischen Siedlungen in den besetzten palästinensischen Gebieten eingebracht. Außerdem hat sie die so genannte „Chairperson´s Statements“ zu Kolumbien und Osttimor verhandelt.[30] Deutschland war an der EU-internen Abstimmung, d. h. Formulierung dieser Resolutionstexte im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU (→ B 2.2.2) intensiv beteiligt.

Das Mittel der Länderresolution ist politisch nicht unumstritten. Dies ist in der 58. MRK besonders deutlich geworden. Zum einen erheben Kritiker den Vorwurf, es gälten unterschiedliche Maßstäbe, so dass ein Land Gegenstand einer Länderresolution wird, ein anderes mit vergleichbarer oder sogar problematischerer Menschenrechtslage dagegen nicht. Ein anderer Kritikpunkt lautet, dass die Resolutionen von MRK und GV wegen fehlender Durchsetzungs-, geschweige denn Sanktionsmaßnahmen ohne praktische Auswirkungen bleiben. Unbestritten ist allerdings, dass mit Länderresolutionen eine Berufungsgrundlage geschaffen wird, auf die sich die Zivilgesellschaft in den betroffenen Staaten stützen kann.

[30] „Chairperson´s Statements“ werden grundsätzlich im Konsens aller MRK-Mitglieder sowie im Einvernehmen mit dem betroffenen Staat verhandelt und angenommen. Sie spiegeln einen besonders breiten Konsens wider sowie die Tatsache, dass der betroffene Staat mit der MRK, ihren Mechanismen und dem Büro der Hochkommissarin für Menschenrechte (OHCHR, www.unhchr.ch) kooperiert.

Die Reaktion betroffener Staaten auf Länderresolutionen zeigt aber sehr deutlich, dass dieses Instrument eben kein wirkungsloses Mittel ist. Kein Staat will von der Staatengemeinschaft wegen seiner Menschenrechtslage verurteilt werden. Er unternimmt deshalb häufig nicht nur diplomatische Schritte, sondern bemüht sich um konkrete Verbesserungen, um eine Verurteilung zu vermeiden. Die Reaktionen können in einer von zwei Weisen ausfallen: Indem ein Staat sich zur Kooperation mit der MRK bereit findet – in diesem Falle ist eine Konsens-Resolution, evtl. ein „Chairperson´s Statement“ erreichbar –, oder indem ein Staat versucht, eine Resolution über die Menschenrechtslage in seinem Lande abzuwehren. Gruppensolidarität und Blockbildungen können dabei zu Mehrheitsverhältnissen führen, die Resolutionen scheitern lassen. Dies ist in der 58. MRK erstmals auch bei Länderresolutionen der Fall gewesen, die die EU eingebracht hatte (s. u.). Ein prozedurales Abwehrmittel, von dem in der 58. MRK verstärkt Gebrauch gemacht wurde, ist der in der Geschäftsordnung der MRK vorgesehene so genannte Nicht-Befassungs-Antrag (non-action motion). China ist es in der MRK regelmäßig gelungen, sich der Erörterung seiner internen Menschenrechtslage in der Menschenrechtskommission durch derartige Nichtbefassungsanträge zu entziehen. In der 58. MRK wurde das Instrument des Nichtbefassungsantrags erstmals bei zwei weiteren Länderresolutionen eingesetzt: von Simbabwe (erfolgreich) und Kuba (gescheitert). Weil dieses prozedurale Mittel die MRK in ihrer Wirksamkeit nachhaltig schwächen kann, wendet sich die EU gegen den Einsatz von Nichtbefassungsanträgen. Bei der 57. MRK gab sie eine Erklärung ab, aus welchen Gründen sie sich dem Nichtbefassungsantrag widersetzte, den China eingebracht hatte, um den Resolutionsentwurf der USA zur Menschenrechtslage in China zu blockieren. Die EU wirbt demgegenüber für ihren Ansatz, Staaten, deren Menschenrechtslage Gegenstand einer MRK-Resolution ist, in die Verhandlungen möglichst aktiv und auf der Basis von Kooperation einzubeziehen.

Die Bundesregierung verfolgt bei den Länderresolutionen der MRK einen doppelten Ansatz: Wo immer möglich, den betroffenen Staat zur Kooperation zu bringen und einen konstruktiven Dialog, der allerdings konkrete Verpflichtungen und deren Einhaltung beinhalten muss, einzugehen oder auszubauen; oder, wo nicht möglich, mittels internationalen öffentlichen Drucks darauf hinzuwirken, dass die fraglichen Regierungen im Interesse ihres öffentlichen und internationalen Ansehens Konzessionen machen und schrittweise Verbesserungen zulassen. Wo Länderresolutionen angesichts bestehender Mehrheitsverhältnisse in der Menschenrechtskommission zwar wünschenswert, aber nicht durchsetzbar sind, kann sich die Europäische Union des komplementären Instruments der Länderrede bedienen. Wie die Reaktionen der darin erwähnten Staaten immer wieder zeigen, geht bereits von der Erwähnung eines Landes eine hoch zu bewertende politische Signalwirkung aus. Allerdings ist auch dieses Instrument nicht unumstritten, weil es den Eindruck erweckt, als sitze die Europäische Union über eine Vielzahl von Staaten gewissermaßen „zu Gericht“.

Die Europäische Union spielt in MRK und GV eine gewichtige Rolle. In der MRK stellt die EU zurzeit neun von insgesamt 53 Mitgliedern (wobei allerdings auch Nichtmitglieder weitgehende Befugnisse haben[31] und deswegen in großer Zahl während der Sitzung vertreten sind); in der GV stellt sie mit 15 von 191 ein relativ gesehen kleineres Kontingent. Das hohe Maß an Abstimmung innerhalb der EU im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP, → B 2.2.2 und → Einleitung, „Europäisierte und europäische Menschenrechtspolitik“) erlaubt es ihr, Positionen zumeist geschlossen und daher mit großem Gewicht in die Verhandlungsprozesse und Abstimmungen einzubringen. Die EU wird deshalb auch wegen ihrer Größe und ihres Gewichts von anderen Regionalgruppen oder sonstigen Gruppenbildungen[32] als Verhandlungspartner gesucht und geschätzt. Die Vertretung der EU-Position nach außen erfolgt grundsätzlich durch die jeweilige EU-Ratspräsidentschaft. Die EU-Partner übernehmen jedoch häufig im Rahmen einer Arbeits- und Lastenteilung wichtige Aufgaben (burden sharing).

Bei den Entscheidungsfindungen innerhalb der EU setzt sich die Bundesregierung mit großem Engagement im Sinne ihrer menschenrechtlichen Überzeugungen für einen entsprechenden EU-Konsens ein. Da sich die Politik der EU-Mitgliedstaaten weitgehend auf dieselben Werte gründet, erfolgt die Bestimmung gemeinsamer Positionen in MRK und GV in der Regel ohne größere Meinungsunterschiede. Kompromisse und Konzessionen in Einzelfragen sind dennoch in der Praxis unvermeidlich. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Geschlossenheit der EU eine wichtige Vorbedingung für die Effizienz ihrer Politik im multilateralen Rahmen darstellt. Abstriche an nationalen Positionen zugunsten eines einheitlichen Auftretens sind deshalb sinnvoll und vertretbar, wenn dem ein entscheidender Zugewinn an Effektivität gegenüber steht und die grundsätzliche Werteorientierung nicht in Gefahr gerät.

Im Verhältnis zu anderen regionalen Gruppen und Mitgliedern in MRK und GV gilt es, Positionen und Initiativen mit Blick auf bestehende Mehrheits- und Kräfteverhältnisse zu entwickeln. Nicht nur die EU ist bestrebt, für ihre Positionen Mehrheiten oder die Unterstützung zahlreicher MRK- und GV-Mitglieder zu mobilisieren. Auch andere, in sich mehr oder weniger konsolidierte Gruppen oder Einzelmitglieder tun dies und können sich häufig

[31] Auch Nichtmitglieder können zum Beispiel Resolutionen einbringen und Redezeit im Plenum beanspruchen. Sie können sich jedoch nicht an Abstimmungen beteiligen und solche auch nicht beantragen.

[32] Neben den fünf Regionalgruppen GRULAC („Gruppe lateinamerikanischer und karibischer Staaten“), WEOG („Gruppe westeuropäischer und anderer Staaten“, hierin auch Deutschland und die EU) sowie der osteuropäischen, der asiatischen und der afrikanischen Gruppe zum Beispiel die Blockfreienbewegung (G77, Non-aligned Movement) oder die Organisation der Islamischen Konferenz (OIC).

damit durchsetzen. Da durchaus nicht alle Mitgliedstaaten von MRK und GV eine an den Menschenrechten orientierte Politik verfolgen, kann es in solchen Fällen schon einen Erfolg darstellen, wenn Rückschritte verhindert werden. Wenn es zu bestimmten Staaten eine so genannte „Länderresolution“ (s. o.) gibt und zu anderen trotz ebenfalls nicht befriedigender Menschenrechtslage nicht, spiegelt dies die politischen Kräfteverhältnisse im Allgemeinen und in MRK und GV im Besonderen wider. Auch bei thematischen Resolutionen – Beispiel Todesstrafe – kann eine Initiative durch eine geschlossene Front der Ablehnung in Gefahr geraten (→ A 3.2).

58. Menschenrechtskommission (Genf, 18.März bis 26. April 2002)

Die 58. MRK bewältigte von 18. März bis 26. April 2002 abermals ein enormes Arbeitspensum (über 80 teils länderbezogene, teils thematische Resolutionen sowie über 20 Entscheidungen). Polen stellte den Vorsitzenden; Deutschland hatte in diesem Jahr einen der Vize-Vorsitze inne und vertrat die „Gruppe westeuropäischer und anderer Staaten“ (WEOG) im Büro der MRK.

Die 58. Sitzung der MRK war schwierig und stark polarisiert, stärker noch als in vergangenen Jahren. Die meisten Kontroversen waren nicht neu, aber stärker zugespitzt. Dennoch konnte bei den Sachthemen das Erreichte im Wesentlichen gehalten, vielfach auch Neues erreicht werden (s. u.). Bei den Länderresolutionen gab es dagegen Misserfolge (s. u.), anders als in der 57. MRK, als noch alle EU-Länderresolutionen mit Erfolg durchgesetzt werden konnten. Prägend war die Überschattung der gesamten MRK durch die Nahost-Problematik. Statt wie noch im Vorjahr fünf verabschiedete die 58. MRK acht israelkritische Resolutionen und drängte damit andere wichtige Themen in den Hintergrund. Die Emotionalisierung aus der Nahost-Debatte, Kontroversen bei Nord-Süd-Themen sowie die politische Verknüpfung nicht miteinander verwandter Fragestellungen führten insbesondere zu stärkerem Widerstand gegen Länderresolutionen, so dass einige von ihnen nicht mit Erfolg durchgebracht werden konnten. Gruppensolidarität war noch stärker als in den Vorjahren ein prägender Faktor.

Das Instrument des Nichtbefassungsantrags wurde bei der 58. MRK nicht nur gegen die Länderresolutionen zu Zimbabwe und Kuba eingesetzt, sondern auch gegen eine thematische Resolution, die von Costa Rica eingebrachte Resolution zum Zusatzprotokoll zur UN-Anti-Folter-Konvention. Der Antrag konnte abgewehrt werden; die entsprechende Resolution wurde – allerdings nicht im Konsens – angenommen. Das prozedurale Instrument des Nichtbefassungsantrags führt tendenziell zu einer Aushöhlung der Kompetenz der MRK und trifft die Substanz internationaler Menschenrechtspolitik. Seine Verwendung kann jedoch auch als Ausdruck grundsätzlicher Verärgerung über die Verurteilung einzelner Staaten durch Länderresolutionen gedeutet werden.

Erschwerend für den Ablauf der MRK kam nach Beginn der Sitzung eine Entscheidung des Generalsekretärs hinzu, vor dem Hintergrund der Haushaltslage der Vereinten Nationen alle Abend- und Nachtsitzungen zu streichen. Folge war eine drastische Kürzung der Redezeiten für alle Teilnehmer, die zu großem Unmut bei den teilnehmenden Nichtregierungsorganisationen führte, aber auch dazu, dass die Sonderberichterstatterinnen und Sonderberichterstatter und anderen MRK-Mechanismen (→ B 2.3.3) die Vorstellung ihrer Berichte gegenüber dem MRK-Plenum verkürzen mussten.

Thematische Resolutionen

Bei den bürgerlichen und politischen und den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten konnte trotz des schwierigen Umfelds die Substanz gewahrt, teilweise ausgebaut werden. Beispiele:

– Konsensannahme der dänischen Anti-Folter-Resolution und Annahme der Resolution zum Zusatzprotokoll zur UN-Anti-Folter-Konvention (→ B 1.2.3), Letztere allerdings nicht im Konsens (Abstimmungsergebnis: 29 Ja- bei 10 Nein-Stimmen und 14 Enthaltungen) und erst, nachdem ein Nichtbefassungsantrag abgewehrt worden war;

– (erstmalige) Aufführung sexueller Orientierung als verbotener Anknüpfungsgrund für unterschiedliche Behandlung in der schwedischen Resolution zu „extralegalen Hinrichtungen“ („summary executions“);

– Aufnahme eines Passus zum besonderen Schutz von Journalisten in die kanadische Resolution zur Meinungsfreiheit; die Initiative hierzu ging von Deutschland aus;

– Konsensannahme der von Deutschland eingebrachten Resolution zum Recht auf Wohnen bei deutlich erweitertem Miteinbringerkreis (2001: 29 Einbringern; 2002: 44; → A 6.1);

– Konsensannahme der zweijährlichen deutsch-indischen Resolution zu den Beratenden Diensten (→ B 2.3.5) mit 80 Miteinbringern (gegenüber 45 bei der 56. MRK);

– Annahme der EU-Resolution gegen die Todesstrafe, allerdings mit schlechterem Abstimmungsergebnis als im Vorjahr (2002: 25 Ja-, 20 Nein-Stimmen, acht Enthaltungen; 2001: 27-18-7).

Zu den Resolutionen der 58. MRK zu den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten → A 6.1.

Länderresolutionen

Gescheitert sind dagegen bei der 58. MRK die EU-Initiativen zu Tschetschenien (15 Ja-, 16 Nein-Stimmen bei 22 Enthaltungen), Iran (19:20:14 Stimmen) und Simbabwe (erfolgreicher Nichtbefassungsantrag), weiterhin ein kritischer Ergänzungsantrag der EU zur Resolution zu Äquatorialguinea. Angenommen wurden u. a. Resolutionen zu Sudan, Irak, Südosteuropa, Myanmar und Demokratische Republik Kongo (alle von der EU eingebracht), Afghanistan (von Italien verhandelt, vom MRK-Vorsitzenden als Konsenstext eingebracht) und zur Menschenrechtslage in Kuba (von Uruguay eingebracht). Daneben hat die EU die Erklärungen des Vorsitzes („Chairperson´s Statements“) zu Osttimor und Kolumbien verhandelt. Zu China wurde 2002 keine Resolution eingebracht.

Deutschland und die EU in der 58. MRK

In der 58. MRK (18. März bis 26. April 2002) war die EU als Gemeinschaft „Einbringer“, d. h. Initiator von acht Länderresolutionen[33] und zwei thematischen Resolutionen[34] und damit einer der aktivsten Einzelakteure. Daneben brachten Mitgliedstaaten der EU in nationaler Eigenschaft zahlreiche weitere Resolutionsentwürfe ein. Insgesamt fast ein Drittel aller MRK-Resolutionen wurde im Berichtszeitraum von der EU oder einem ihrer Mitgliedstaaten initiiert. Deutschland brachte 2002 zwei nationale Initiativen ein, eine Resolution zum „Recht auf angemessenes Wohnen“ (→ A 6.1) sowie eine weitere, gemeinsam mit Indien, zu den „Beratenden Diensten“ (→ B 2.3.5). Beide Resolutionen wurden im Konsens angenommen.

Die EU gab bei der 58. MRK wie in den Vorjahren zu den meisten Tagesordnungspunkten EU-Statements im Namen aller EU-Staaten ab; viele der EU assoziierten Staaten schlossen sich diesen Statements an. Im EU-Statement zur „Menschenrechtslage in allen Teilen der Welt“ (Tagesordnungspunkt 9 der MRK) brachte die EU bei der 58. MRK (2002) erneut ihre Besorgnis über die Menschenrechtssituationen in vielen Staaten der Erde zum Ausdruck, zu denen in der MRK keine gesonderten Resolutionen existieren. Außerdem hat die EU in zahlreichen thematischen Erklärungen ihre Positionen dargelegt, so z. B. zur Lage der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, der bürgerlichen und politischen Rechte u. a. m. Deutschland hat u. a. ein nationales Statement zum Schutz von Journalisten und anderen Angehörigen der Medien in Krisen- und Konfliktsituationen abgegeben.

Die EU und mit ihr die Bundesregierung hat aktiv dazu beigetragen, in schwierigen Konsensfindungsprozessen zwischen den Regionalgruppen oder einzelnen Mitgliedern konsens- oder mehrheitsfähige Positionen zu erarbeiten. Die Polarisierung der MRK über politische Fragen – an erster Stelle wegen der Lage im Nahen Osten, aber auch entlang von „Nord-Süd-Themen“ – hat die Einigung auf tragfähige Lösungen jedoch in vielen Fällen erheblich erschwert. Es geht deshalb in der Kommission nicht nur darum, die bestehenden Meinungsunterschiede zu Menschenrechtsfragen im Sinne eines möglichst universellen Wertekonsenses zu überwinden. Es geht auch darum, MRK und GV als Gremium für den Austausch über Menschenrechtsfragen funktionsfähig zu halten, politische Blockaden zu vermeiden und so die Integrität der Kommission als dem zentralen Menschenrechtsgremium der Vereinten Nationen für die Zukunft zu bewahren.

[33] Zu Iran, Irak, israelischen Siedlungen in den besetzten Gebieten, Myanmar/Burma, Demokratische Republik Kongo, Sudan, Südosteuropa, Tschetschenien und erstmals Simbabwe; außerdem ergriff die EU die Initiative zur Ausarbeitung von Konsens-Erklärungen („Chairperson´s Statements“) zu Kolumbien und Osttimor.

[34] Zur Todesstrafe und – gemeinsam mit der Gruppe lateinamerikanischer und karibischer Staaten – zu den Rechten der Kinder.

Ausblick

Die Belastung der MRK durch aus deutscher und europäischer Sicht sachfremde Themen; die Tendenz zur Kompetenzaushöhlung durch Nichtbefassungsanträge, und der Trend zu Polarisierung statt Versachlichung in der MRK zwingen dazu, nach Wegen zu suchen, wie ihre Arbeit auf eine bessere Grundlage gestellt werden könnte. Ein Nachdenken hierüber hat bereits begonnen. Reformideen für die MRK müssen aber sorgfältig durchdacht sein, wenn nicht riskiert werden soll, dass sie zur Durchsetzung von Rückschritten missbraucht werden können.

2.3.2 Die „Vertragsorgane“ der Menschenrechts-Übereinkommen

Die UN-Menschenrechtskonventionen sehen Sachverständigen-Ausschüsse als Rechenschaftsmechanismen vor, die den Schutz der Menschenrechte in den Mitgliedstaaten überprüfen und damit sichern sollen.[35] Sie haben zwei Kernaufgaben: Prüfung der periodischen Berichte, die die Vertragsstaaten an die Ausschüsse (so genannte „Vertragsorgane“, engl. „treaty bodies“) zu erstatten haben; sowie Annahme und Behandlung – dies ist allerdings nur bei vier der insgesamt sechs Übereinkommen möglich – von Individual- und Gruppenbeschwerden, die ebenfalls bei den Vertragsorganen anhängig gemacht werden können (zu den verschiedenen Verfahren → B 3). In den Staatenberichten müssen die Vertragsstaaten zu jedem Artikel der Übereinkommen über die zur Durchführung der Bestimmungen getroffenen Maßnahmen und die diesbezüglich erreichten Fortschritte und Hindernisse berichten. Die Ausschüsse evaluieren diese Berichte, die allgemein erhältlich sein sollen, und machen ihre Schlussfolgerungen öffentlich (abzurufen unter www.unhchr.ch; Schlussfolgerungen der Ausschüsse zu den deutschen Staatenberichten in deutscher Übersetzung unter www.auswaertiges-amt.de). Die Berichte können u. a. von der Zivilgesellschaft in den Vertragsstaaten als Grundlage und Bezugspunkt für die innerstaatliche Menschenrechtsdebatte genutzt werden. Zu den im Berichtszeitraum an die Ausschüsse übermittelten oder von diesen behandelten deutschen Staatenberichten an die Vereinten Nationen → B 3.2.

Außerdem verfassen die Vertragsorgane Allgemeine Kommentare (General Comments) bzw. Allgemeine Empfehlungen zu zentralen Themen aus ihrem Aufgabenbereich. Die Kommentare gehen dezidiert auf den Gehalt einzelner Bestimmungen der Menschenrechtsübereinkommen ein und geben Empfehlungen, wie die Realisierung dieser Bestimmungen verbessert werden kann. Die Ausschüsse haben bisher 95 solcher Kommentare und Empfehlungen zu einer Vielzahl von Themen verfasst, die alle unter www.unhchr.ch abrufbar sind (Übersicht im Dokument HRI/GEN/1/Rev.5 vom 26. April 2001). Daneben gaben die Vertragsorgane Stellungnahmen zu Themen in ihrem Aufgabenbereich an Weltkonferenzen, UN-Sondergeneralversammlungen u. Ä. ab.

[35] Eine Ausnahme stellt der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte dar, der nicht durch eine Bestimmung des Übereinkommens (Sozialpakt), sondern 1985 durch eine Resolution des Wirtschafts- und Sozialrats begründet wurde.

Die Rechenschaftspflicht, die durch die Übereinkommen und die darin begründeten Ausschüsse erzeugt wird, ist ein wesentlicher Faktor bei der Überprüfung der Menschenrechtssituation in den Vertragsstaaten. Da diese mit der Ratifikation der Übereinkommen die Berichtspflichten anerkannt haben, kann den Überwachungsverfahren nicht die Staatensouveränität als Schutzschild entgegen gehalten werden. Auch um diese Position zu untermauern, hat die Bundesregierung pünktlich und stets in großer Offenheit mit den Überwachungsmechanismen zusammen gearbeitet. Sie hat außerdem die Arbeit der „Vertragsorgane“ finanziell unterstützt (so z. B. den CEDAW-Ausschuss durch ein Expertentreffen in Berlin, → A 1.1).

Die Mitglieder der Ausschüsse werden in persönlicher Eigenschaft gewählt; sie unterstehen nicht der Weisung durch die Regierungen ihrer Herkunftsländer. Bei der Zusammensetzung der Ausschüsse wird auf angemessene geographische Verteilung sowie auf Vertretung der wichtigsten Rechtssysteme geachtet. Aufgrund der zunehmenden Zahl von Ratifikationen der Übereinkommen und der sich daraus ergebenden Zunahme von Staatenberichten sind die Ausschüsse bestrebt, die Zahl ihrer Mitglieder oder die Zahl der jährlichen Zusammenkünfte („sessions“) zu erhöhen. Die Bundesregierung hat die dafür erforderlichen Änderungserklärungen abgegeben; zuletzt am 25. Februar 2002 für eine Verlängerung der jährlichen Sitzungsdauer des Ausschusses zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau.

Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

Die Einhaltung der Verpflichtungen aus dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (engl. CESCR) wird vom Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte überprüft. Dieser Ausschuss wurde 1985 durch eine Resolution des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC) begründet, um die Durchführung des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt) zu überwachen, der am 3. Januar 1976 in Kraft trat. Der Ausschuss tagte zum ersten Mal im Jahr 1987. Er tritt zweimal jährlich zu dreiwöchigen Tagungen in Genf zusammen. Der Ausschuss besteht aus unabhängigen Sachverständigen, die von den Vertragsstaaten für vier Jahre gewählt werden. In seinen Leitlinien für die Berichterstattung hat der Ausschuss folgende Ziele in Bezug auf die Berichtspflichten der Staaten festgelegt: Gewährleistung einer umfassenden Überprüfung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften sowie Verwaltungsvorschriften, -verfahren und -praktiken, Sicherstellung einer regelmäßigen Beobachtung der tatsächlichen Situation hinsichtlich der im Pakt niedergelegten Rechte, Empfehlungen für Regierungen, Strategien zur Durchführung des Sozialpakts zu erarbeiten sowie Erleichterung des Informationsaustauschs zwischen den Vertragsstaaten im Hinblick auf gemeinsame Probleme und mögliche Lösungswege bei der Verwirklichung der im Pakt niedergelegten Rechte.

Vertragsorgane

Der Ausschuss ... (Mitglieder)	**überwacht ...**	**Deutsches Mitglied**
Menschenrechtsausschuss (18)	Pakt über politische und bürgerliche Rechte	Prof. Dr. Eckart Klein
... für wirtschaftliche. soziale und kulturelle Rechte (18)	Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte	Prof. Dr. Eibe Riedel
... gegen Folter (10)	Antifolter-Konvention	–
... für die Rechte des Kindes (10)	Übereinkommen über die Rechte des Kindes	–
... für die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (23)	Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau	Dr. Hanna Beate Schöpp-Schilling
... für die Beseitigung von Rassendiskriminierung (18)	Übereinkommen zur Beseitigung von Rassendiskriminierung	Anfang 2000 bis April 2001 Prof. Dr. Brun-Otto Bryde; Juli bis Ende 2001 Prof. Dr. Gabriele Britz

Ferner:

IAO-Sachverständigenausschuss	IAO-Übereinkommen	Prof. Dr. Bernd von Maydell
Ausschuss der Internationalen Arbeitskonferenz	vom Sachverständigenausschuss ausgewählte Einzelfälle	–

Der Ausschuss hat bisher 14 „Allgemeine Kommentare“ über die im Pakt enthaltenen Rechte und Bestimmungen ausgearbeitet, die den Vertragsstaaten dabei helfen sollen, ihren Berichtspflichten nachzukommen, und um größere Auslegungsklarheit in Hinblick auf Ziel, Bedeutung und Inhalt des Paktes zu schaffen (www.unhchr.ch). Auf jeder seiner Tagungen führt der Ausschuss eine eintägige allgemeine Aussprache über einzelne Bestimmungen des Paktes und andere Fragen durch. Bisherige Aussprachen betrafen das Recht auf Nahrung, das Recht auf Wohnung, wirtschaftliche und soziale Indikatoren, das Recht auf Teilnahme am kulturellen Leben, die Rechte der Senioren, das Recht auf Gesundheit, die Bedeutung sozialer Sicherungsnetze für den Schutz der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, die Menschenrechtserziehung, die Auslegung und praktische Anwendung der Pflichten der Vertragsstaaten und den Entwurf eines Fakultativprotokolls zu dem Pakt. Der Ausschuss holt schriftliche Informationen von nicht staatlichen Organisationen ein und sieht auf jeder seiner Tagungen ein Treffen für die Entgegennahme mündlicher Informationen von nicht staatlichen Organisationen vor. Zum im Januar 2000 vorgelegten und im August 2001 durch den Ausschuss erörterten vierten deutschen Bericht gemäß Artikel 16 des Sozialpakts → B 3.2.1.

Ausschuss für Menschenrechte

Instrument zur Überwachung der Durchführung des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (engl. CCPR) vom 19. Dezember 1966 und seiner beiden Protokolle ist der Ausschuss für Menschenrechte. Der letzte deutsche Bericht wurde dem Ausschuss 1996 präsentiert. Der aus 18 unabhängigen Sachverständigen bestehende Ausschuss dient der Überwachung der Durchführung des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte („Zivilpakt“) und seiner beiden Protokolle. Er tritt dreimal jährlich (im März in New York, im Juli und November in Genf) zusammen.

Die Vertragsstaaten müssen dem Ausschuss alle fünf Jahre Berichte über die Maßnahmen, die sie zur Verwirklichung der in dem Pakt niedergelegten Rechte getroffen haben, und über die bei der Ausübung dieser Rechte erzielten Fortschritte vorlegen. Die Berichte werden vom Ausschuss in öffentlicher Sitzung geprüft; am letzten Tagungstag gibt der Ausschuss abschließende Bemerkungen und Stellungnahmen ab, in denen er die wesentlichen Anliegen zusammenfasst und den betreffenden Regierungen Vorschläge und Empfehlungen unterbreitet. Der Ausschuss ermutigt nicht staatliche Organisationen, ihm für die Prüfung der Berichte der Staaten schriftliche Informationen und Berichte vorzulegen. Der Ausschuss hat eine Reihe Allgemeiner Kommentare vorgelegt, darunter zu zahlreichen einzelnen Artikeln des Zivilpakts.[36] Zum deutschen Bericht nach Artikel 40 des Zivilpakts → B 3.2.5.

[36] Der deutsche Sachverständige im Menschenrechtsausschuss, Prof. Dr. Eckart Klein, hat maßgeblich den General Comment Nr. 27 des Ausschusses zu Artikel 12 des Zivilpakts (Recht auf Freizügigkeit) gestaltet. Professor Dr. Klein ist außerdem im Zeitraum 2001/2002 Berichterstatter des Ausschusses (Rapporteur) an die UN-Generalversammlung und Vorsitzender des Arbeitskreises zur Verbesserung der Arbeitsmethoden des Ausschusses. Professor Dr. Klein ist Leiter des MenschenRechtsZentrums der Universität Potsdam und Mitglied des Kuratoriums des Deutschen Instituts für Menschenrechte (→ B 2.5).

Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung

Auch das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 7. März 1966 sieht einen Mechanismus vor, der den Schutz der Menschenrechte in den Vertragsstaaten sichern sollen. Der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung, dem die Mitgliedstaaten regelmäßig Bericht zu erstatten haben, überwacht die Durchführung dieses Übereinkommens, das am 4. Januar 1969 in Kraft trat. Seine Mitglieder prüfen die von den Vertragsstaaten in zweijährlichen Abständen einzureichenden Berichte – ausführliche Berichte alle vier Jahre, kurze Aktualisierungen in den dazwischen liegenden Zweijahresabschnitten – und geben Stellungnahmen und Empfehlungen auf der Grundlage ihrer Gespräche mit Regierungsvertretern ab. Der Ausschuss, der aus 18 von den Vertragsstaaten für vier Jahre gewählten Sachverständigen besteht, tritt zweimal jährlich in Genf zu dreiwöchigen Tagungen zusammen. Der Ausschuss kann zwischenstaatliche Beschwerden sowie Mitteilungen einzelner Personen oder Personengruppen, die behaupten, Opfer einer Verletzung des Übereinkommens zu sein, entgegennehmen und daraufhin tätig werden. Der letzte (15.) deutsche Bericht nach Artikel 9 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung wurde 2000 übermittelt und im März 2001 vom Ausschuss in mündlicher Verhandlung mit der deutschen Seite erörtert (→ B 3.2.2, www.auswaertiges-amt.de).

Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau

Die Überprüfung der Einhaltung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) anhand der Staatenberichte der Vertragsparteien obliegt dem Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau. Dieser Ausschuss besteht zurzeit aus 22 unabhängigen Expertinnen sowie einem Experten, die in persönlicher Eigenschaft von den Vertragsstaaten für vier Jahre gewählt werden. Der Ausschuss prüft die Staatenberichte der Vertragsstaaten und gibt Empfehlungen ab, die helfen sollen, Schritte zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus dem Übereinkommen zu unternehmen. Informationen, die zur Unterstützung der Arbeit des Ausschusses dienen, werden von den Staaten, verschiedenen Sonderorganisationen der UN sowie von Frauenorganisationen und Menschenrechtsorganisationen und anderen unabhängigen Stellen eingeholt. Der Ausschuss hatte wesentlichen Anteil an der Erarbeitung des am 22. Dezember 2000 in Kraft getretenen Zusatzprotokolls zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (→ B 1.3.1). Mit diesem Zusatzprotokoll, das Deutschland am 15. Januar 2002 ratifiziert hat, kann der Ausschuss auch Individual- oder Gruppenbeschwerden entgegen nehmen und selbstständige Untersuchungen in Staaten durchführen, wenn Hinweise auf systematische und fortdauernde Verletzungen der in dem Übereinkom-

men festgelegten Rechte vorliegen.[37] Deutschland legte im Oktober 1998 seinen vierten Bericht gemäß Artikel 18 des Übereinkommen vor, der am 1. Februar 2000 vom Ausschuss erörtert wurde (→ B 3.2.3). Der fünfte Deutsche Bericht befindet sich zurzeit in der Erarbeitung. Auch der CEDAW-Ausschuss hat eine Reihe von Allgemeinen Kommentaren (hier: Empfehlungen) vorgelegt, die unter www.unhchr.ch abrufbar sind.

Ausschuss gegen Folter

Auch nach dem UN-Übereinkommen gegen Folter und andere grausame und unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984 (BGBl. 1990 II S. 246) bestehen Berichtspflichten (Artikel 19 des Übereinkommens). Der Ausschuss gegen Folter trat zum ersten Mal im April 1988 zusammen und besteht aus zehn Sachverständigen, die Angehörige der Vertragsstaaten sein müssen. Die Mitglieder werden von den Vertragsstaaten für vier Jahre gewählt und können wieder gewählt werden. Der Ausschuss hält zwei ordentliche Tagungen jährlich ab (Mai und November). Der Ausschuss prüft zum einen die Berichte der Vertragsstaaten über die Maßnahmen, die sie zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus dem Übereinkommen gegen Folter getroffen haben (Artikel 19). Zum anderen kann er Untersuchungen einleiten, wenn er zuverlässige Informationen darüber erhält, dass in einem Vertragsstaat systematische Folterungen stattfinden (Artikel 20). Wenn eine Staatenbeschwerde (Artikel 21) oder eine Individualbeschwerde (Artikel 22) gegen einen Vertragsstaat erhoben wird, bittet der Ausschuss den betroffenen Staat um Stellungnahme und überprüft die Vorwürfe. Der Ausschuss kooperiert mit dem von der MRK ernannten Sonderberichterstatter über Fragen der Folter. Die Bundesrepublik Deutschland hat ihren zweiten deutschen Bericht am 28. August 1996 vorgelegt; er wurde vom Ausschuss gegen Folter am 11. Mai 1998 in öffentlicher Sitzung in Genf behandelt. Am 19. Oktober 2001 hat die Bundesregierung ihre Annahmeerklärung zu Artikel 21 und 22 des Übereinkommens beim Generalsekretär der Vereinten Nationen hinterlegt (→ A 3.2).

Ausschuss für die Rechte des Kindes

Auch die UN-Konvention über die Rechte des Kindes vom 20. Dezember 1989 sieht die Überprüfung der Umsetzung des Übereinkommens auf der Grundlage von Staatenberichten durch ein dafür geschaffenes Vertragsorgan, den Ausschuss für die Rechte des Kindes vor. Dieser Ausschuss besteht aus zehn Sachverständigen, die von den Vertragsstaaten vorgeschlagen und für vier Jahre gewählt werden. Eine Änderung der Konvention mit dem Ziel, die Zahl der Sachverständigen von zehn auf 18 zu erhöhen, ist von den Vertragsstaaten gebilligt worden, muss aber erst von zwei Dritteln der Staaten ratifiziert werden, um in Kraft zu treten. Deutschland hat dieser Änderung bereits zugestimmt. Der Ausschuss tritt dreimal jährlich (Januar, Mai, September) zusammen. Die Vertragsstaaten müssen ihren einleitenden Bericht innerhalb von zwei Jahren nach der Ratifikation vorlegen; danach müssen sie alle fünf Jahre Berichte vorlegen. Seit Januar 1993 führt der Ausschuss allgemeine Aussprachen zu bestimmten Themen oder Fragen durch, so z. B. zu den Themen Schutz des Kindes in bewaffneten Konflikten, wirtschaftliche Ausbeutung des Kindes, Rechte des Kindes in der Familie, Rechte der Mädchen, Jugendgerichtsbarkeit und Kinder im Zeitalter von HIV/AIDS. Auch dieser Ausschuss hat eine Reihe von Allgemeinen Kommentaren vorgelegt (www.unhchr.ch).

Die Aussprachen zwischen dem Ausschuss und den Vertragsstaaten sind in der Regel öffentlich; der Ausschuss ermutigt die Regierungen dazu, das innerstaatliche Verfahren der Berichterstattung offen und transparent, insbesondere unter Beteiligung der Zivilgesellschaft zu gestalten. In den Berichterstattungsleitlinien des Ausschusses für die Staaten werden konkrete Durchführungsmaßnahmen bei der Verwirklichung der Grundsätze und Bestimmungen des Übereinkommens über die Rechte des Kindes betont. Der zweite deutsche Staatenbericht wurde dem Ausschuss im Mai 2001 übermittelt (→ B 3.2.4).

Überprüfungsorgane der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO)

Wirtschaftliche und soziale Menschenrechte sind auch in einigen Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) niedergelegt: Vereinigungs- und Tarifvertragsfreiheit, Verbot der Zwangs- und Pflichtarbeit, Diskriminierungsverbot, Lohngleichheit für Frauen und Männer, Verbot der Kinderarbeit (→ A 5.3). Der Sachverständigenausschuss für die Anwendung der Übereinkommen und Empfehlungen überprüft die von den Vertragsstaaten der Übereinkommen alle zwei bzw. fünf Jahre vorzulegenden Durchführungsberichte. Wenn er Vertragsverletzungen für gegeben hält, führt er diese in seinem jährlichen Bericht an die Internationale Arbeitskonferenz auf. Der Ausschuss für die Anwendung der Übereinkommen und Empfehlungen der Internationalen Arbeitskonferenz wählt eine Reihe der im Bericht des Sachverständigenausschusses enthaltenen Fälle aus, die er mit Vertretern der Regierungen der betroffenen Staaten behandelt und über die er sodann Schlussfolgerungen trifft. Diese werden vom Konferenzplenum mit der Annahme des Ausschussberichts verabschiedet. Zu den deutschen Berichten an die IAO → B 3.2.6.

2.3.3 Sonderberichterstatter der UN-Menschenrechtskommission bzw. -Generalversammlung und Sonderbeauftragte des UN-Generalsekretärs

Eine zweite Gruppe von Überprüfungsmechanismen im UN-System bilden die Mandate für Sonderberichterstat-

[37] Die deutsche Sachverständige im CEDAW-Ausschuss, Dr. Hanna-Beate Schoepp-Schilling, war Vorsitzende einer Arbeitsgruppe zum CEDAW-Fakultativprotokoll, die während einer Sitzungsperiode informell tagte und dabei das Formular zum Einreichen einer derartigen „Mitteilung“ erarbeitet. Im Januar 2002 wurde dieses Formular vom Ausschuss verabschiedet. Doktor Schoepp-Schilling erarbeitet zurzeit eine „Allgemeine Empfehlung“ zu Artikel 4 Absatz 1 CEDAW betreffend zeitweilige Sondermaßnahmen zur beschleunigten De-facto-Gleichberechtigung von Mann und Frau. Sie ist außerdem Stellvertretende Vorsitzende des Kuratoriums des Deutschen Instituts für Menschenrechte (→ B 2.5).

ter der Menschenrechtskommission und der Generalversammlung sowie die Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs. Die Sonderberichterstatter und Sonderbeauftragten üben ihr Mandat frei von Weisungen aus. Die Berichterstatter werden durch Beschlüsse der Menschenrechtskommission bzw. der Generalversammlung für meist mehrjährige Zeiträume berufen; vor ihrer Ernennung konsultieren sich die Mitgliedstaaten über das jeweilige Büro der MRK bzw. GV, in denen die fünf UN-Regionalgruppen mit Vertretern repräsentiert sind.[38] Die Beauftragten werden vom UN-Generalsekretär ernannt. Daneben bestehen zu einigen Sachthemen von der Menschenrechtskommission mandatierte Arbeitsgruppen (Übersicht unter www.unhchr.ch).

Zurzeit bestehen für diese so genannten „nicht konventionellen“, weil sich nicht aus den Menschenrechtsübereinkommen (Konventionen) ergebenden „Mechanismen“ etwa 40 derartige Mandate. Sie teilen sich in zwei Gruppen:

– Ländermandate; bei ihnen berichten die Berichterstatter über die Menschenrechtssituation in bestimmten Ländern; sie sprechen dabei sowohl Mahnungen als auch Empfehlungen aus. Am 28. Februar 2002 bestanden in der Menschenrechtskommission zehn solcher Mandate. Seit 28. Dezember 2000 zählt dazu Bundesminister a. D. Gerhard Baum als Sonderberichterstatter für den Sudan.

– „Thematische Mandate“; bei ihnen untersuchen Berichterstatter oder Arbeitsgruppen den Stand der Realisierung einzelner Menschenrechte weltweit und geben Empfehlungen ab, welche Schritte zur verbesserten Umsetzung dieser Rechte unternommen werden können. Die so genannten „thematischen Mechanismen“ können in Erfüllung ihres Mandats auch Länderbesuche durchführen. Diese auf bestimmte Ländersituationen fokussierenden Berichte werden als Addenda zu den regulären thematischen Berichten zirkuliert.

Alle Berichte werden öffentlich gemacht (www.unhchr.ch). Die Berichterstatter und anderen „Mechanismen“ tragen außerdem in den Plenarsitzungen der Menschenrechtskommission und teilweise im 3. Ausschuss der Generalversammlung vor; hierzu findet in vielen Fällen anschließend ein „interaktiver Dialog“ zwischen den Mechanismen und den Staaten statt. Die Mechanismen führen in der Regel einen intensiven Meinungsaustausch mit Nichtregierungsorganisationen, sowohl bei ihren Besuchen in den Mandats-Staaten (soweit hierbei keine Einreisebeschränkungen bestehen) als auch bei der MRK in Genf und der GV in New York.

Die Berichte der Sonderberichterstatter und anderen Mechanismen bieten in den Verhandlungen von UN-Menschenrechtskommission und Generalversammlung wichtige Bezugsinformationen für die Erörterung von Ländersituationen und thematischen Fragen; in den einschlägigen Resolutionen wird in der Regel auf sie Bezug genommen. Wann immer möglich, wählen die Berichterstatter im Umgang mit den Regierungen einen kooperativen Ansatz, der darauf abzielt, die Bemühungen des Staates bei der Verbesserung der Menschenrechtslage konstruktiv zu begleiten. Dieser kooperative Ansatz ist allerdings nicht immer möglich, z. B. wenn Regierungen den Berichterstattern Einreisegenehmigungen oder die aktive Zusammenarbeit während eines Besuchs verweigern, oder wenn Staaten versuchen, die Mechanismen ihrer Unabhängigkeit zu berauben und sie politischer Aufsicht unterstellen wollen. Deutschland unterstützt deshalb mit seinen europäischen Partnern die Bemühungen, eine größere Zahl von Staaten zur Zulassung von Besuchen der Mechanismen zu bringen. Um diese Bemühungen zu bestärken, haben die EU-Mitgliedstaaten erklärt, dass sie Besuche von Sonderberichterstattern auf ihrem Staatsgebiet jederzeit zulassen würden, ohne dass es hierfür einer gesonderten Billigung bedarf („stehende Einladung“).

2.3.4 Internationale Strafgerichtsbarkeit: Internationale „Ad-hoc“-Strafgerichtshöfe

Die beiden bestehenden Internationalen Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien (IStGHJ) und für Ruanda (IStGHR; so genannte Ad-hoc-Gerichtshöfe) haben durch Auslegung und Konkretisierung völkerrechtlicher Strafnormen und durch die Entwicklung neuer Verfahrensvorschriften Maßstäbe gesetzt. Sie werden sich auch auf die künftige Arbeit des Internationalen Strafgerichtshofs (→ B 1.3.1) und auf nationale Rechtsordnungen auswirken. Die Bundesregierung unterstützt die Arbeit dieser Gerichtshöfe vorbehaltlos.

Ein weiterer Ad-hoc-Gerichtshof soll in Sierra Leone (→ C 4) entstehen und die dort seit 1996 verübten schweren Verbrechen juristisch aufarbeiten. Das Abkommen zwischen den Vereinten Nationen und der Regierung von Sierra Leone, mit dem der Gerichtshof gegründet werden soll, wurde am 16. Januar 2002 unterzeichnet; eine Planungsmission reiste bereits nach Freetown. Die Bundesregierung unterstützt diesen Gerichtshof mit einer Anschubfinanzierung von 1 Million US-$. Der Gerichtshof wird sich aus internationalen und sierraleonischen Richtern zusammensetzen.

Zur Aburteilung der Verbrechen der Roten Khmer in Kambodscha (→ C 6) soll dort ein ähnlicher Gerichtshof geschaffen werden. Meinungsverschiedenheiten zwischen den Vereinten Nationen und der Regierung von Kambodscha haben aber am 8. Februar 2002 zu einem Abbruch der Verhandlungen darüber geführt. Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, dass in Kambodscha doch noch ein glaubwürdiger, unabhängiger und von den Vereinten Nationen mitgetragener Gerichtshof entsteht.

[38] Deutschland vertritt die „Gruppe der westlichen und anderen Staaten“, der neben den Staaten der EU und anderen Staaten Westeuropas unter anderem auch Kanada, die USA, Japan, Australien und Neuseeland angehören, im Jahre 2002 im Büro der 58. Menschenrechtskommission.

Bekämpfung der Straflosigkeit: Die Internationalen Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien (IStGHJ) und für Ruanda (IStGHR)

Vor dem IStGHJ werden im ehemaligen Jugoslawien begangene Delikte wie Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen angeklagt. Auch der IStGHR hat mit Urteilen gegen Hauptverantwortliche für den Völkermord in Ruanda Strafrechtsgeschichte geschrieben: Zum ersten Mal hat hier ein internationaler Strafgerichtshof in Anwendung der Völkermordkonvention von 1948 ein Urteil wegen Völkermords gefällt. Die Grundlage für die Tätigkeit des IStGHJ in Den Haag bilden die Sicherheitsrats-Resolutionen 808/93 und 827/93, die sich auf Kap. VII der UN-Charta stützen. Die Zuständigkeit des IStGHJ erstreckt sich auf das gesamte Gebiet des ehemaligen Jugoslawiens, sodass auch die im Kosovo begangenen Verbrechen vor dem Gerichtshof angeklagt werden können. Grundlage für die Tätigkeit des Internationalen Strafgerichtshofs für Ruanda in Arusha (Tansania) bildet die Sicherheitsratsresolution 955/94.

Die Verurteilung der Hauptverantwortlichen für die Verbrechen im ehemaligen Jugoslawien und in Ruanda ist Voraussetzung für die Aufarbeitung der Vergangenheit und damit auch für die Wiederherstellung des Friedens in der Region. Die Aufarbeitung von Gewalttaten und die konkrete Zuweisung von Verantwortung für Verbrechen sowie die Bestrafung der Täter individualisieren Schuld und Verantwortung und verhindern somit, dass durch pauschale kollektive Schuldzuweisungen neue Opfer geschaffen werden.

Durch den IStGHJ wurden bisher 26 Personen verurteilt (Stand: 20. Februar 2002), nicht alle Urteile sind jedoch rechtskräftig. Der bosnische Serbe Dusco Tadic, der in Deutschland festgenommen und im November 1994 an den Gerichtshof überstellt worden war, wurde wegen seiner menschenverachtenden Taten am 26. Januar 2000 abschließend zu 20 Jahren Freiheitsstrafe verurteilt. Er verbüßt seine Strafe in Deutschland. Goran Jesilic, der selbst ernannte „serbische Adolf“, wurde am 5. Juli 2001 in der Berufungsinstanz zu 40 Jahren Freiheitsstrafe verurteilt. Mit dem erstinstanzlichen Urteil gegen Radislav Krstic im Srebenica-Verfahren am 2. August 2001 hat auch der IStGHJ erstmals auf Verantwortlichkeit wegen Völkermords erkannt. Das Urteil im Foca-Prozess, der am 22. Februar 2001 in erster Instanz abgeschlossen wurde, hat einen wichtigen Präzedenzfall insofern geschaffen, als die Anklage allein die Beteiligung an sexueller Gewalt gegen Frauen zum Gegenstand hatte und diese als Verbrechen gegen die Menschlichkeit eingestuft hat.

Am 2. November 2001 bzw. 13. November 2001 wurden weitere sieben Angeklagte zu Haftstrafen zwischen drei und 25 Jahren wegen Morden, Folterungen und Vergewaltigungen verurteilt, die von Mai bis August 1992 in den Lagern Omarska, Keraterm und Trnopolje begangen worden waren. Unterlassen wurde in diesen Verfahren als hinreichend für Strafbarkeit wegen Verbrechens gegen die Menschlichkeit gewertet.

Verfahren gegen den früheren serbischen Staatspräsidenten Slobodan Milosevic

Seit 12. Februar 2002 verhandelt die 3. Kammer unter Vorsitz des Richters May die drei zusammengelegten Verfahren gegen den früheren serbischen Staatspräsidenten Slobodan Milosevic zu Verbrechen im Kosovo, in Bosnien und Herzegowina und in Kroatien. Seit der Überstellung des ehemaligen jugoslawischen Präsidenten Slobodan Milosevic nach Den Haag verfolgt die Chefanklägerin Carla del Ponte die Verhaftung weiterer noch in Freiheit befindlicher Hauptverantwortlicher. Unternehmungen zur Festnahme des früheren Führers der bosnischen Serben, Karadzic, u. a. von SFOR Anfang März 2002 auf dem Gebiet der Republika Srpska, verliefen allerdings bisher erfolglos.

Die Arbeit des Ruanda-Tribunals wird immer noch durch Defizite im Bereich der internen Verwaltung, der Rechtsstaatlichkeit von Verfahren, der Verfahrensdauer und Schwierigkeiten bei Verhaftungen etc. erschwert. Prozessfortschritte sind nur langsam zu verzeichnen: Am 18. September 2001 wurde das Verfahren gegen Elizaphan und Gerard Ntakirutimana (Pastor der 7-Tage-Adventisten in Kibuye und dessen Sohn) wegen Völkermordes u. a. eröffnet. Am 20. September 2001 wurde der ehemalige Militärkaplan in der Ruhengeri-Präfektur, Emmanuel Rukundo, von der Schweiz nach Arusha überstellt. Am 25. September 2001 erfolgte die Überstellung des ehemaligen Finanzministers von Ruanda, Emmanuel Ndindabahizi, an den IStGHR; am 3. Oktober 2001 überstellte Belgien das Mitglied des Machtzirkel um den ehemaligen Staatspräsidenten Habyarimana, Protais Zigiranyirazo, nach Arusha. Am 20. Oktober 2001 erfolgte die Verhaftung des ehemaligen Gouverneurs der Präfektur Kigali-Rural, Francois Karera, in Nairobi. Die Verurteilung von Alfred Musema wurde am 16. November 2001 von der Berufungskammer aufrechterhalten (Verurteilung wegen Vergewaltigung als Verbrechen gegen die Menschlichkeit). Am 4. Februar 2002 wurde Ex-Premierminister Faustin Twagiramungu im Verfahren gegen Elizaphan und Gerard Ntakirutimana (s. o.) als Zeuge vernommen. Bei den Verfahren gegen Mitglieder der aktuellen Tutsi-dominierten Regierung Ruandas wegen Racheakten an den Hutu hat die Leiterin der Anklagebehörde, Frau Carla del Ponte, mehrfach die mangelnde Zusammenarbeit Ruandas mit dem Tribunal beklagt.

Deutsche Unterstützung für die Internationalen Strafgerichtshöfe

Die Bundesregierung unterstützt die Arbeit der Internationalen Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien bzw. für Ruanda in unterschiedlicher Form. Die Bundesregierung hat dem IStGHJ über ihren regulären Beitrag in Höhe von zurzeit jährlich über 8 Mio. US-$ hinaus 200 000 US $ für die Fortführung eines Verfahrens zur Sicherstellung der Freizügigkeit in Bosnien und Herzegowina zur Verfügung gestellt. 1999 wurden Exhumierungsprojekte des IStGHJ mit 150 000 US-$ unterstützt.

Für den IStGHR hat die Bundesregierung neben ihrem regulären Beitrag in Höhe von zurzeit jährlich ca. 7,5 Mio. US-$ bis Februar 1999 die Arbeit eines deutschen Staatsanwalts bei dem Gerichtshof finanziert.

Daneben tauschen die deutschen Strafverfolgungsbehörden Informationen mit dem IStGHJ aus und stimmen eigene Verfahren mit ihm ab. Deutschland leistet in großem Umfang Rechtshilfe bei Ersuchen des Gerichtshofes und hat eine große Zahl von Personen aufgenommen, die vom IStGHJ als Zeugen benötigt werden. Diese werden von Rückführungsmaßnahmen in ihre Heimat zunächst ausgenommen und haben in Deutschland Anspruch auf Sozialleistungen. Für die Untersuchung von Massengräbern im Kosovo 1999/2000 hat die Bundesregierung zur Unterstützung des IStGHJ ein großes Team von Ermittlungsbeamten des Bundes und der Länder zur Verfügung gestellt. Sofern sich aufgrund einer Stellungnahme des IStGHJ eine Gefährdung bei der Rückkehr ergibt, wird den Zeugen eine Aufenthaltsbefugnis auf der Grundlage des § 32 des Ausländergesetzes erteilt.

Bei der Neuwahl der Richter des IStGHJ am 14. März 2001 hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen erstmals auch einen Deutschen gewählt. Der ehemalige Richter beim Bundesgerichtshof Wolfgang Schomburg hat sein Amt am 22. November 2001 angetreten. Außerdem unterstützt die Bundesregierung alle Maßnahmen zur Beschleunigung der Arbeit der Gerichtshöfe. Eine Aufarbeitung der Konflikte ist nur möglich, wenn die Gerichtshöfe ihr Mandat zeitnah erfüllen. So hat sich die Bundesregierung im Jahr 2000 für die Schaffung eines Pools von so genannten „ad litem"-Richtern beim IStGHJ eingesetzt. Hierbei handelt es sich um für vier Jahre gewählte Richter, die bei Engpässen für einzelne Verfahren aus einem Pool von insgesamt 27 Richtern herangezogen werden können. Ihre Befugnisse sind jedoch eingeschränkt; beispielsweise dürfen sie nicht im Rahmen des Ermittlungsverfahrens tätig werden. Am 12. Juni 2001 hat die Generalversammlung Prof. Albin Eser, Direktor des Max-Planck-Institutes für ausländisches und internationales Strafrecht, in den Pool der Ad-litem-Richter gewählt.

Internetadressen

Internationaler Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien: www.un.org./icty

Internationaler Strafgerichtshof für Ruanda: www.ictr.org

Exkurs: Das Verfahren LaGrand (Deutschland./. USA) vor dem Internationalen Gerichtshof (IGH) in Den Haag

Das Verfahren LaGrand ist am 27. Juni 2001 in Den Haag mit der Urteilsverkündung zu Ende gegangen. Der IGH hat den deutschen Anträgen dabei nahezu vollständig stattgegeben.

Karl und Walter LaGrand hatten 1982 im US-Bundesstaat Arizona eine Bank überfallen und dabei den Filialleiter getötet. Hintergrund des Verfahrens vor dem IGH war, dass es die US-Behörden völkerrechtswidrig versäumt hatten, die Brüder LaGrand 1982 nach ihrer Verhaftung unverzüglich über ihr Recht zur Kontaktaufnahme mit dem zuständigen deutschen Konsulat zu informieren (Artikel 36 Wiener Konsularrechtskonvention, WÜK). Das Konsulat hätte insbesondere für wirksamen Rechtsbeistand im Strafverfahren gesorgt. Nachdem die Brüder LaGrand 1992 durch Zufall von der jahrelang unterbliebenen Benachrichtigung erfahren hatten, verweigerten die amerikanischen Gerichte Karl und Walter LaGrand die Geltendmachung der – von der US-Seite eingeräumten – WÜK-Verletzung mit dem Argument, diese sei nunmehr „prozessual verspätet". Karl LaGrand wurde nach Ausschöpfung aller Rechtsmittel und trotz intensiver, auf höchster Ebene unternommener deutscher Bemühungen um eine Begnadigung am 23. Februar 1999 hingerichtet. Walter LaGrand wurde am 3. März 1999 unter Verstoß gegen eine auf deutschen Antrag getroffene Eilentscheidung des IGH hingerichtet. Dieser Entscheidung zufolge hatten die USA alles zu unternehmen, damit Walter LaGrand bis zum Abschluss des Hauptverfahrens nicht hingerichtet werde.

Das Verfahren ist weit über den Einzelfall hinaus von großer Bedeutung für die Auslegung zentraler Vorschriften der Wiener Konsularrechtskonvention (WÜK) und damit für den Schutz verhafteter Ausländer weltweit. Mit seinem LaGrand-Urteil hat der IGH insbesondere bestätigt, dass die Wiener Konsularkonvention nicht nur Rechte von Staaten schützt, sondern etwa in Artikel 36 auch Rechte des Einzelnen. Gegenstand des LaGrand-Verfahrens war nicht die Todesstrafe als solche, weder auf die USA bezogen noch allgemein. Für die Entscheidung der dem IGH unterbreiteten Rechtsfragen war aber von Bedeutung, dass die Brüder LaGrand zum Tode verurteilt worden waren, da die Ablehnung jeder gerichtlichen Überprüfung der WÜK-Verletzung als „prozessual verspätet" in Todesstrafenfällen besonders dramatische und irreversible Konsequenzen haben kann.

Dem Urteil kommt auch deshalb grundsätzliche Bedeutung zu, weil der IGH erstmals die völkerrechtliche Verbindlichkeit seiner Eilentscheidungen offiziell bestätigt hat. Dies war jahrelang völkerrechtlich umstritten. Darüberhinaus hat der IGH die USA dazu verpflichtet, in künftigen Fällen der Verurteilung deutscher Staatsangehöriger zu schweren Strafen eine Möglichkeit der Überprüfung zu schaffen, wenn die Verurteilung unter Verletzung der konsularischen Benachrichtigungspflicht erfolgt war. Die USA hatten vor dem IGH lediglich die schlichte Tatsache einer WÜK-Verletzung eingeräumt, jedoch im übrigen Abweisung aller weiteren deutschen Anträge beantragt. Die Bundesregierung setzt das Urteil in ihrer konsularischen Praxis um.

2.3.5 UN-Hochkommissarin für Menschenrechte: Beratende Dienste und Feldmissionen

Um die Tätigkeit der Vereinten Nationen zur Förderung der Menschenrechte und der Demokratie zu bündeln,

wurde im Jahr 1994 als Ergebnis der Wiener Menschenrechtsweltkonferenz von 1993 das Amt des UN-Hochkommissars/der UN-Hochkommissarin für Menschenrechte mit einem eigenen Sekretariat in Genf geschaffen (Office of the High Commissioner for Human Rights, OHCHR, www.unhchr.ch). Nach dem Ecuadorianer José Ayala Lasso (1994 – 1997) hat seit 1997 die ehemalige irische Staatspräsidentin Mary Robinson das Amt der Hochkommissarin inne. Ihre Aufgabe liegt darin, die Menschenrechtsaktivitäten der Vereinten Nationen zu koordinieren und bei gravierenden Menschenrechtsverletzungen aktiv zu werden. Dabei soll sie die anderen Politikbereiche der UN mit der Menschenrechtspolitik querschnitthaft vernetzen (→ B 1.2). Sie ist an der Konzeption der zivilen Komponente von friedenserhaltenden Maßnahmen (engl.: peace keeping missions) beteiligt und pflegt Konsultationen mit den Entwicklungsagenturen im UN-System und mit den internationalen Finanzinstitutionen. Mit mehreren UN-Sonderorganisationen hat sie Kooperationsabkommen geschlossen. Die Hochkommissarin hat bei der 58. MRK angekündigt, keine Verlängerung ihres im September 2002 auslaufenden Mandats anzustreben.

Die Hochkommissarin verfügt für ihre eigene Politik über verschiedene Instrumente: den politischen Dialog und die Herstellung von „Weltöffentlichkeit“ bei besonders gravierenden und akuten Menschenrechtsverletzungen, aber auch über spezifische Programme wie die „Beratenden Dienste“ („advisory services“), die Entsendung menschenrechtlicher Feldmissionen sowie die Errichtung von eigenen Verbindungsbüros in Drittstaaten. Im Jahre 2000 war das Büro der Hochkommissarin in 41 Staaten aktiv, im Jahre 2001 in 44 Staaten. Die Bundesregierung fördert diese spezifischen Instrumente finanziell; in der Menschenrechtskommission bringt sie außerdem gemeinsam mit Indien regelmäßig eine Resolution zu den beratenden Diensten ein, die dieses Instrument – entsprechend etwa der technischen Zusammenarbeit – fördern und stärken soll.

Beratende Dienste

Die Beratenden Dienste sind das UN-Instrument zur Beratung und für die technische Zusammenarbeit im Menschenrechtsbereich, z. B. bei Justiz- und Gesetzesreformen, Hilfe bei menschenrechtlichen Überprüfungsmechanismen, Förderung des Bewusstseins für den Schutz der Menschenrechte, Menschenrechtserziehung usw. Sie werden zu ca. 80 Prozent aus freiwilligen Beiträgen der UN-Mitgliedstaaten finanziert. Die Bundesregierung setzt sich nachdrücklich für die Beratenden Dienste ein und betreut gemeinsam mit Indien die einschlägige Resolution in der Menschenrechtskommission (zuletzt bei der 58. MRK; www.unhchr.ch). Gerade in Umbruchs- und Nachkonfliktsituationen erwiesen sich die Beratenden Dienste als nützlich, indem sie den Einstieg in die menschenrechtliche Kooperation zwischen einem Staat und den UN ermöglichten. Vor allem in Mittel- und Osteuropa waren die Beratenden Dienste in den letzten Jahren sehr erfolgreich. Der deutsche Beitrag zu den Beratenden Diensten, im Jahre 1992 noch 200 000 DM, betrug im Haushaltsjahr 2000 rund 200 000 Euro.

Menschenrechtliche Feldmissionen und Verbindungsbüros

Seit Beginn der 90er-Jahre hat sich erwiesen, wie nützlich es für die Friedenskonsolidierung nach dem Ende eines gewalttätigen Konfliktes ist, Menschenrechtskomponenten in Friedenserhaltende Maßnahmen der UN vor Ort mit einzubeziehen. Diese Aufgabe übernehmen die Feldmissionen der Hochkommissarin. Nur vor Ort können die internationalen Standards in nationale Gesetze und Rechtspraxis umgesetzt werden, kann effektiv über Menschenrechte informiert werden und über Menschenrechtsverletzungen aus erster Hand berichtet werden. Allerdings begegnen menschenrechtliche Feldmissionen der Hochkommissarin in manchen Staaten auch politischen Vorbehalten.

Die erste, inzwischen beendete, menschenrechtliche Feldmission wurde nach Ruanda entsandt. Es folgten weitere derartige Missionen, u. a. nach Burundi, Kolumbien, Kambodscha, Kongo, Bosnien und Herzegowina, Kroatien und Jugoslawien inkl. Kosovo. Zum Teil eröffnete die Hochkommissarin auch eigene Büros vor Ort, mit dem Doppelauftrag der Lagebeobachtung und der Beratungs- bzw. Projektarbeit. Im Jahr 2000 war das Büro der Hochkommissarin mit Feldmissionen in 27 Ländern aktiv. Die Bundesregierung hat im Berichtszeitraum menschenrechtliche Feldmissionen sowohl finanziell (z. B. die Missionen im ehemaligen Jugoslawien mit 486 000 Euro im Jahre 2000 oder die Mission in Kolumbien mit insgesamt 256 000 Euro seit 1998) als auch konzeptionell unterstützt.

2.3.6 Menschenrechtsschutz im Rahmen der UNESCO[39]

Die Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft, Kultur und Kommunikation (UNESCO) beschäftigt sich mit Menschenrechtsfragen in drei Bereichen:

– Im rechtlichen Bereich existiert seit 1978 ein vom Exekutivrat der UNESCO eingerichteter Ausschuss für Konventionen und Empfehlungen (Conventions and Recommendations, CR), der derzeit aus 30 Staatenvertretern des Exekutivrats, darunter auch Deutschland, besteht und sich sowohl mit Staatenberichten als auch mit Einzelfällen befasst. Er tritt jährlich zweimal zusammen. Im Falle der Staatenberichte werden die Vertragsparteien aufgefordert, in regelmäßigen Abständen, meist alle sechs Jahre, über rechtliche und andere Maßnahmen zu berichten, um die Ziele der Übereinkommen und Empfehlungen zu verwirklichen. Auf seiner Herbstsitzung im Jahre 2001 hat der Exekutivrat beschlossen, die Zusammenarbeit bei der Überwachung der Verwirklichung und Einhaltung des Rechts auf Bildung (Artikel 13 und 14 des Sozialpakts) durch die Einrichtung einer Gemeinsamen Expertengruppe mit dem Sozialpaktausschuss

[39] Beitrag mit freundlicher Genehmigung der Deutschen UNESCO-Kommission, dispatch@unesco.de.

(→ B 2.3.2) zu vertiefen. Die Expertengruppe wird ihre Arbeit im Herbst 2002 aufnehmen. Bei Einzelbeschwerden über Menschenrechtsverletzungen können Beschwerden nicht nur vom Opfer einer Verletzung, sondern auch von Personen oder Nichtregierungsorganisationen unterbreitet werden, die zuverlässige Kenntnis darüber besitzen. Einschränkend ist der Ausschuss nur für Menschenrechtsverletzungen zuständig, die in den Zuständigkeitsbereich der UNESCO fallen. Das CR-Verfahren ist darauf angelegt, in einem Dialog mit den betreffenden Regierungen eine gütliche Einigung anzustreben. Der Ausschuss tagt nicht öffentlich; die Vertraulichkeit bezieht sich sowohl auf die Verhandlungen als auch auf die erzielten Ergebnisse. Zwischen 1978 und 2001 hat der Ausschuss insgesamt 488 Beschwerden behandelt; in 300 Fällen wurde eine gütliche Einigung erzielt.

– Im sozialwissenschaftlichen Bereich fördert die UNESCO die multi-disziplinäre Arbeit über Menschenrechte. Dazu gehört u. a. die ethische Dimension beim wissenschaftlichen Fortschritt, z. B. der Bio- und Wissenschaftsethik. Im Rahmen des weltweiten Netzwerkes der UNESCO-Lehrstühle werden Forschung zu und Information über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte im Kontext einer nachhaltigen Entwicklung gefördert; hierzu gehört auch ein verstärkter Schutz der Rechte der Frauen.

– Im Erziehungsbereich wird die Förderung der „Bildung für alle“ als oberstes Ziel betrachtet. Hier geht es um die konkrete Umsetzung des Rechts auf Bildung und Ausbildung, wie es in vielen UN-Menschenrechtsverträgen sowie Übereinkommen der UNESCO und der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) enthalten ist (→ A 6.3). Bis zum Jahre 2015 soll – entsprechend der Millenniums-Erklärung der UN – sichergestellt werden, „dass Kinder in der ganzen Welt, Jungen wie Mädchen, eine Primarschulbildung vollständig abschließen können und dass Mädchen wie Jungen gleichberechtigten Zugang zu allen Bildungsebenen haben“. Die UNESCO hat hier eine koordinierende Rolle übernommen, um eine entsprechende Planung auf allen Ebenen (national, regional und international) in enger Kooperation mit der Weltbank, UNFPA, UNDP und UNICEF sicherzustellen. Im Zusammenhang mit der UN-Dekade für Menschenrechtserziehung (1995 bis 2004) setzt sich die UNESCO dafür ein, dass nationale Pläne zur Menschenrechtserziehung sowie entsprechende Lehr- und Lernmaterialien erstellt werden. Dabei geht es um eine Werteerziehung, die Menschenrechte und Demokratie, Frieden, Toleranz und Dialog zwischen den Kulturen umfasst. Ferner gehören hierzu auch international vergleichende Schulbuchanalysen und -revisionen.

Seit Mitte 2001 wird im UNESCO-Sekretariat, nicht zuletzt auf ausdrücklichen Wunsch Deutschlands, an einer programmübergreifenden Strategie für den Bereich der Menschenrechte gearbeitet, welche die oben genannten drei Bereiche zusammenführen soll. Zu diesem Zwecke wurde eine intersektorale Arbeitsgruppe gegründet, die zunächst eine kritische Bestandsaufnahme durchgeführt hat. Im Sommer 2002 werden informelle Konsultationen durchgeführt, an der auch deutsche Experten beteiligt sind. Der Exekutivrat der UNESCO wird auf seiner Sitzung im Herbst 2002 über die von der Organisation einzuschlagende Strategie beraten.

Die Deutsche UNESCO-Kommission (DUK) mit Sitz in Bonn hat sich insbesondere im Bereich der Menschenrechtserziehung und -information (→ A 9.6) engagiert. Die DUK ist mit anderen Nichtregierungsorganisationen im „Forum Menschenrechte“ zusammengeschlossen und hat sich dafür eingesetzt, dass im neu gegründeten Deutschen Institut für Menschenrechte die Menschenrechtserziehung in Deutschland zu einem Schwerpunkt ausgebaut wird und das Institut sich als Anlaufstelle für die Umsetzung des Programms im Rahmen der UN-Dekade für Menschenrechtserziehung versteht.

Auch die Zusammenarbeit mit und in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland hat sich in den letzten Jahren erfolgreich weiterentwickelt. Ende 2000 hat auf Anregung der DUK die Kultusministerkonferenz ihre „Empfehlung zur Förderung der Menschenrechtserziehung“ vom 4. Dezember 1980 überarbeitet und erklärt, dass Menschenrechtserziehung zum „Kernbereich der Bildungs- und Erziehungsaufgaben von Schule“ gehört.

Am 8. Mai 2001 wurde ein UNESCO-Lehrstuhl für Menschenrechtserziehung an der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg (www.menschenrechtserziehung.de) eingerichtet. Der Präsident der DUK hat zu diesem Anlass in Vertretung des Generaldirektors der UNESCO Vorschläge zur Umsetzung des UNESCO-Programms zur Menschenrechtserziehung in Deutschland vorgestellt. Der UNESCO-Lehrstuhl hat im Januar 2002 eine Konferenz zur Menschenrechtserziehung für über 100 Lehrer im Sekundarbereich, Universitätsprofessoren und Studierende durchgeführt. Die Kommission wird sich dafür einsetzen, dass ähnliche Veranstaltungen auch in anderen Ländern der Bundesrepublik Deutschland durchgeführt werden. Zu weiteren Aktivitäten der DUK s. www.unesco.de.

2.4 OSZE

Der Menschenrechtsschutz in der OSZE gründet sich auf die Schlussakte von Helsinki der KSZE aus dem Jahr 1975 (Korb 1, Prinzip VII, sowie Korb 3, Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen). Nach 1989 hat sich dieser Bereich, die „menschliche Dimension“ der OSZE, zu einem unverzichtbaren Element des Menschenrechts- und Minderheitenschutzes in Europa entwickelt, besonders durch die Charta von Paris und das Dokument von Kopenhagen von 1990. Im System der Sicherheitsarchitektur der OSZE ist die menschliche Dimension zu einem der tragenden Pfeiler mit einem ausdifferenzierten Instrumentarium zur Umsetzung des Menschenrechtsschutzes geworden. Deutschland ist einer der großen Beitragszahler in der OSZE und unterstützt zusätzlich die Arbeit der OSZE in der menschlichen Dimension mit umfangreichen freiwilligen Leistungen

für die Projekte der OSZE-Institutionen und -Missionen. Dazu kommen die Beiträge durch Bereitstellung von Personal: Etwa 150 Deutsche werden derzeit zur OSZE sekundiert.

Menschenrechtliche Institutionen und Mechanismen der OSZE sind:

– das Büro für demokratische Einrichtungen und Menschenrechte (Office for Democratic Institutions and Human Rights, ODIHR) mit Sitz in Warschau, das Wahlbeobachtungsmissionen in den Mitgliedstaaten organisiert, Menschenrechtsprojekte durchführt und allgemein die Einhaltung der OSZE-Verpflichtungen zum Menschenrechtsschutz überwacht (→ 2.4.1)

– der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten mit Sitz in Den Haag, der auf die Wahrung der Minderheitenrechte in den Mitgliedstaaten achtet. Seinem Einsatz ist es mit zu verdanken, dass die Sprachen- und Minderheitengesetzgebung in einigen Ländern Mittel- und Osteuropas die berechtigten Interessen der dort ansässigen Minderheiten berücksichtigt.

– der Beauftragte für die Medien mit Sitz in Wien, ein Amt, das auf deutsche Initiative Anfang 1998 geschaffen wurde und derzeit vom ehemaligen Bundestagsabgeordneten Freimut Duve ausgeübt wird. Der Medienbeauftragte überwacht die Arbeitsbedingungen für Zeitungen sowie Rundfunk- und Fernsehanstalten, insbesondere im Hinblick auf ihre Möglichkeiten zu regierungsunabhängiger Berichterstattung und berät Regierungen bei der Erstellung einer modernen Mediengesetzgebung.

– Die Feldmissionen der OSZE (→ 2.4.2).

2.4.1 ODIHR: Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte

Das „Office for Human Rights and Democratic Institutions“ (ODIHR) führt jährliche Implementierungstreffen durch, bei denen eine Bestandsaufnahme zur Lage der Menschenrechte in den Mitgliedstaaten gemacht wird. Dabei werden die Entwicklungen im Bereich der „Menschlichen Dimension“ der OSZE diskutiert und Verstöße gegen das menschenrechtliche Regelwerk der OSZE deutlich angesprochen. Die Schwerpunkte des letzten Treffens (17. bis 27. September 2001) sowie die Vielzahl der behandelten Einzelthemen zeigen die Differenziertheit und die Bandbreite der Tätigkeit der OSZE im Menschenrechtsbereich: Wichtigste übergeordnete Themen der OSZE sind Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Im Rahmen der Demokratieförderung geht es um den Aufbau demokratischer Strukturen auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene, um freie und faire Wahlen, Staatsangehörigkeitskonzepte und auch staatsbürgerliche Erziehung. Zur Rechtsstaatlichkeit gehören elementare Grundwerte wie die Unabhängigkeit der Justiz, das Recht auf ein faires und öffentliches Verfahren und Transparenz der Gesetzgebung.

Der Schutz der Grundfreiheiten, den die demokratischen und rechtsstaatlichen Strukturen gewährleisten sollen, beinhaltet die Freiheit von Folter, die Meinungs-, Informations- und Pressefreiheit, die Glaubens- und Gewissensfreiheit, Koalitions- und Versammlungsfreiheit, aber auch Gleichheits- und Nichtdiskriminierungsrechte. So bemüht sich die OSZE um den Schutz nationaler Minderheiten, z. B. der Sinti und Roma oder jüdischer Minderheiten, setzt sich für kulturelle Rechte von Minderheiten ein und bekämpft aggressive nationalistische Strömungen und Rassismus. Im Bereich der Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern und der Nichtdiskriminierung von Frauen ist sie um die Einbeziehung geschlechtsspezifischer Fragestellungen und Aufgabenschwerpunkte im Rahmen aller ihrer Tätigkeiten bemüht (gender mainstreaming, → A 1.2) und strebt innerhalb ihrer Strukturen eine Erhöhung des Frauenanteils an.

ODIHR hat im Berichtszeitraum eine Vielzahl von Seminaren und Konferenzen durchgeführt, u. a. zu den Themen Roma und Sinti (10. bis 13. September 2001 in Bukarest), wo es um die Umsetzung nationaler Aktionspläne zur Verwirklichung der Rechte von Sinti und Roma ging, zu „Kindern in bewaffneten Konflikten“ (Mai 2000), zu „Wahlen“ (29. bis 31. Mai 2001), wo es um eine Bestandsaufnahme der Erfahrungen bei der Wahlbeobachtung und ein effizientes Follow-up zu den Empfehlungen der ODIHR-Wahlbeobachtungsmissionen ging, sowie zur Bekämpfung des Menschenhandels. Eine Konferenz zu diesem Thema fand auf Einladung des Auswärtigen Amts am 15./16. Oktober 2001 in Berlin statt (www.auswaertiges-amt.de). Im Mittelpunkt der Konferenz stand die Situation in den Zielländern. Es wurden Empfehlungen erarbeitet für eine wirksamere innen- und zwischenstaatliche Zusammenarbeit in den Bereichen Prävention, Opferschutz und Strafverfolgung.

Im Bereich der Demokratisierungshilfe reichten die Prioritäten des ODIHR im Berichtszeitraum vom Training für Mitarbeiter der russischen Menschenrechts-Beauftragten für Tschetschenien (Kalamanow), über die Intensivierung der Zusammenarbeit mit den fünf zentralasiatischen Republiken im Rahmen bestehender Vereinbarungen bis hin zu zusätzlichen Aktivitäten im Bereich der Bekämpfung von Intoleranz, Fremdenfeindlichkeit und Rassismus.

2.4.2 OSZE-Feldmissionen

Die Feldmissionen der OSZE sind eines der wesentlichen Instrumente der OSZE bei der Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung. Sie leisten einen wichtigen Beitrag zum gesellschaftlichen Wiederaufbau in der Nachkonfliktphase in dem durch die 55 Mitgliedstaaten definierten geographischen Raum von Vancouver bis Wladiwostok. Die Mandate der Missionen werden vom Ständigen Rat der OSZE, d. h. im Einvernehmen mit den Gastländern, verabschiedet. Die Tätigkeit der OSZE-Missionen stellt ein in dieser Form einzigartiges Instrument internationaler Unterstützungs-, Beobachtungs- und Beratungsarbeit dar, das auf dem Konsens aller OSZE-Teilnehmerstaaten beruht.

Aufgabe der Feldmissionen ist es, unmittelbar vor Ort auch Menschenrechtsverletzungen nachzugehen und die Einhaltung internationaler Menschenrechtsstandards zu fördern. 19 dieser Feldmissionen bestehen derzeit in den verschiedenen Teilnehmerstaaten der OSZE. Die Perso-

nalstärke der Missionen reicht, je nach Bedarf, von einigen wenigen Mitarbeitern z. B. in Turkmenistan bis hin zu mehreren hundert im Kosovo, in Bosnien und Herzegowina oder in Kroatien. Die jeweiligen Mandate der Missionen sind unterschiedlich, jedoch gehören der Aufbau zivilgesellschaftlicher, rechtsstaatlicher und demokratischer Strukturen zu den wichtigsten Aufgaben. Daneben gibt es eine Vielzahl weiterer Missionsaufgaben, etwa multi-ethnische Polizeiausbildung, Grenzbeobachtung, Überwachung von Waffenstillständen, Minderheitenschutz, Förderung und Schutz der Medienfreiheit, Förderung des Dialogs insbesondere zwischen ethnischen Gruppen, die Unterstützung bei der Vereinbarung von Autonomieregelungen, Hilfestellung bei der Durchführung von Wahlen oder Wirtschafts- und Umweltfragen.

Gegenwärtig gibt es 19 OSZE-Missionen bzw. OSZE-Büros mit knapp 1 000 internationalen Mitarbeitern, von denen Deutschland rund 10 Prozent stellt. Geographisch sind Missionen der OSZE vor allem auf dem Balkan bzw. im ehemaligen Jugoslawien (sechs), im Kaukasus sowie in Zentralasien (neun) im Einsatz. Im Einzelnen gibt es Missionen in Albanien, Armenien, Aserbaidschan, Bosnien und Herzegowina, Georgien, Kasachstan, Kirgisistan, Kosovo, Kroatien, Mazedonien, Moldau, Serbien, Tadschikistan, Tschetschenien, Turkmenistan, Usbekistan sowie die Beratungs- und Beobachtungsgruppe der OSZE in Weißrussland; daneben Persönliche Beauftragte für den Minsk-Prozess (Nagorny-Karabach) und für Zentralasien, sowie den OSZE-Projektkoordinator in der Ukraine. Besonders im Kaukasus und in Zentralasien hat die OSZE im Berichtszeitraum ihre Aktivitäten erheblich ausgebaut und ist dort nun flächendeckend vor Ort präsent.

Die Leiterinnen und Leiter der Missionen, in der Regel erfahrene Berufsdiplomaten, werden vom Amtierenden Vorsitzenden nach Konsultationen mit betroffenen und interessierten Staaten ernannt. Durch regelmäßige Berichterstattung an den Ständigen Rat der OSZE ermöglichen die Missionen ein neutrales, nuanciertes Bild der Lage vor Ort. Sie stellen damit ein einheitliches Informationsbild in allen Hauptstädten der Teilnehmerstaaten her. Darüber hinaus können die Missionen je nach Mandat auch vermittelnd tätig werden. Sie haben sich als effizientes Instrument der Konfliktprävention und -bewältigung bewährt.

Drei Missionen – in Albanien, Kasachstan und Weißrussland – werden derzeit von Deutschen geleitet (Stand: 15. März 2002). Darüber hinaus sind rund 100 Deutsche in OSZE-Missionen tätig. Üblicherweise bestehen Langzeitmissionen aus etwa sechs bis zehn Experten; erheblich größer ist die Mission in Georgien (rund 40 Mitglieder). Andere Größenordnungen erreichen die OSZE-Mission im Kosovo (OMIK) mit rund 350 Mitarbeitern, die Kroatien-Mission (rund 80 Mitglieder) sowie die für die Umsetzung des Dayton-Abkommens und den Aufbau einer Zivilgesellschaft wichtige Bosnien-Mission der OSZE (ca. 170 Mitglieder). Der finanzielle und personelle Anteil der Balkan-Missionen an den gesamten Aktivitäten der OSZE beträgt rund 80 Prozent, ist aber in den letzten Jahren tendenziell leicht gesunken, insbesondere aufgrund der verstärkten krisenpräventiven Arbeit der OSZE in Zentralasien und im Kaukasus. Deutschland trägt auch finanziell in erheblichem Maße zu den Aktivitäten der OSZE bei und ist mit einem Anteil von ca. 10 Prozent zweitgrößter Beitragszahler.

Die vom Auswärtigen Amt seit Juli 1999 angebotenen Vorbereitungskurse für ziviles Personal zum Einsatz in internationalen Friedensmissionen der UNO, OSZE und EU (→ B 2.6.4) unterstreichen das personelle Engagement der Bundesregierung für die OSZE. Seither wurden mehr als 25 Kurse für über 500 Teilnehmer veranstaltet. Durch die Kurse wurde gleichzeitig eine Personalreserve für internationale Einsätze aufgebaut. In einer speziellen „Datenbank ziviles Friedenspersonal" stehen dem Auswärtigen Amt inzwischen rund 700 Experten für solche Einsätze u. a. bei der OSZE zur Verfügung (→ B 2.6.4).

Internetadresse der OSZE: www.osce.org

2.5 Menschenrechtswächter: Nichtregierungsorganisationen, Nationale Kommissionen, Ombudsleute und Institute, Menschenrechtsverteidiger

In den vergangenen Jahrzehnten hat die Zahl international operierender nicht staatlicher Organisationen auf dem Felde der Menschenrechte stark zugenommen. Eine große Zahl von Nichtregierungsorganisationen registriert sich anlässlich großer Menschenrechtskonferenzen der Vereinten Nationen wie der Weltkonferenz gegen Rassismus in Durban (August/September 2001, → A, „Brennpunkt: Rassismus") oder während der jährlichen Tagungen der UN-Menschenrechtskommission (MRK 2001: 250 Organisationen). Nichtregierungsorganisationen sind aus der internationalen Menschenrechtspolitik nicht mehr wegzudenken. Amnesty international (www.amnesty.de), Human Rights Watch (www.hrw.org) und viele andere haben mit dazu beigetragen, dass der weltweite Schutz der Menschenrechte in den vergangenen Jahrzehnten stärker ins Blickfeld der Öffentlichkeit gelangt ist und erheblich verbessert wurde.

Die Nichtregierungsorganisationen spielen eine wichtige Rolle bei der Durchsetzung der Menschenrechte, beispielsweise durch die Mobilisierung einer internationalen Öffentlichkeit gegen menschenrechtsverletzende Regime und bei der Stärkung einer funktionierenden Zivilgesellschaft, aber auch in konkreter Projekt- und Lobbyarbeit „vor Ort". Sie übernehmen Aufgaben bei der Informationsbeschaffung über Menschenrechtsverletzungen und bei der Überwachung der Einhaltung menschenrechtlicher Normen. Nichtregierungsorganisationen machen auf Einzelschicksale von Personen aufmerksam, die Opfer von Folterungen geworden sind oder denen die Hinrichtung droht. Sie geben diesen Menschen ein Gesicht, entreißen sie der Anonymität und ermöglichen es damit der internationalen Öffentlichkeit, sich direkt für den Schutz ihrer Rechte einzusetzen. Außerdem leisten sie wertvolle konzeptionelle Beiträge zur internationalen Menschenrechtsdebatte. Die Bundesregierung begrüßt, dass die Ziele zahlreicher deutscher und internationaler Nichtregierungsorganisationen und die Ziele der Menschenrechtspolitik der Bundesregierung einen hohen Grad an Übereinstimmung aufweisen und dass hieraus

im gemeinsamen Bemühen um Verbesserungen der Lage der Menschenrechte Synergie-Effekte erzielt werden konnten (→ A 3.4).

In vielen Staaten bilden Nichtregierungsorganisationen den Kern einer demokratischen Zivilgesellschaft. Sie zu unterstützen ist deshalb den internationalen Organisationen ebenso wie der Bundesregierung auch im Sinne der Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ein Anliegen. Zu Beispielen für „private-public partnerships" zwischen Nichtregierungsorganisationen und deutschen Fördermaßnahmen s. → B 2.6 und Teil → A.

Internationale Zusammenarbeit kann die Arbeit nationaler Einrichtungen ergänzen, aber nicht ersetzen. Nationalen Bürgerbeauftragten, Kommissionen und Menschenrechtsinstituten kommt deshalb bei der Wahrnehmung wichtiger Aufgaben des Menschenrechtsschutzes hohe Bedeutung zu. Wo der Rechtsweg zu lange dauert oder uneffektiv ist, bieten Petitionskommissionen oder Bürgerbeauftrage eine Beschwerdeinstanz, mit deren Hilfe die Bürger die Verletzung ihrer Rechte durch den Staat verfolgen können. An die Bürgerbeauftragten – oft als Ombudsleute bezeichnet[40] – kann sich jeder Bürger wenden, der glaubt, durch den Staat in seinen Rechten verletzt zu sein. Sie werden in der Regel von den Parlamenten ernannt, sollten aber politisch unabhängig sein, um ihre Aufgaben unparteiisch ausüben zu können.

Die Bürgerbeauftragten oder nationalen Menschenrechtskommissionen in den über 110 Ländern, in denen solche Einrichtungen mittlerweile existieren (www.unhchr.ch), können in ihren Kompetenzen und Verfahrensweisen sehr unterschiedlich ausgelegt sein. Der „Defensor del Pueblo" (Argentinien, Kolumbien), der „Investigator-General" (Sambia) oder die „Volksanwaltschaft" (Österreich) haben aber gemeinsam, dass sie ohne staatliche Weisungsbefugnis die Hintergründe von Bürgerbeschwerden ermitteln, in Akten Einsicht nehmen und zwischen Staat und Bürgern vermitteln können. Über die Parlamente und die Öffentlichkeit können die Ombudsleute auf die Behörden einwirken. Sie bildeten und bilden damit ein wichtiges Element im Übergang von der Diktatur zur Demokratie, z. B. in Staaten Lateinamerikas oder in Mittel- und Osteuropa. In Deutschland nehmen die Petitionsausschüsse des Bundes- und der Landtage die Aufgaben des Ombudsman wahr. Seit 1995 haben auch die EU-Institutionen einen Ombudsman (Europäischer Bürgerbeauftragter, zurzeit Jacob Söderman, Finnland, → B 2.2.1).

Nationale Kommissionen zur Aufarbeitung zurückliegender Menschenrechtsverletzungen, ob in zivilgesellschaftlicher, staatlicher oder gemischter Zusammensetzung, leisten für die Bewältigung von Lasten der Vergangenheit und für die Versöhnung von verfeindeten Bevölkerungsgruppen oft eminent wichtige Beiträge. Die Beiträge dieser Wahrheits- oder Versöhnungskommissionen haben in vielen Fällen – Guatemala, Mexiko, Südafrika u. a. m. – dazu geführt, dass verdecktes Unrecht der Vergangenheit aufgeklärt, Strafverfolgungen eingeleitet und damit eine wichtige Grundlage für die gesellschaftliche Aussöhnung gelegt wurde. Auch die Bekämpfung der Straflosigkeit (→ C 4) ist durch diese Kommissionen gestärkt worden, auch wenn die Ermittlungen der Kommissionen meist nicht unmittelbar gerichtsverwertbaren Charakter haben. Obwohl es in vielen Fällen nicht zur Strafverfolgung kommt, wirken die nationalen Kommissionen vorbeugend und „läuternd"; schon indem sie geschehenes Unrecht historisch festhalten, erfüllen sie eine wesentliche Vorbedingung für Wiedergutmachung und Versöhnung.

Ein weiteres wichtiges zivilgesellschaftliches Instrument im System des nationalen Menschenrechtsschutzes sind Menschenrechtsinstitute. Sie sollen die vorhandenen staatlichen und nicht staatlichen Institutionen ergänzen und vernetzen. Auf einem 1993 von der UNO in Paris veranstalteten Treffen wurden gemeinsame Standards und Aufgaben für die nationalen Menschenrechtsinstitute festgelegt. Demzufolge müssen die Institute von der Regierung unabhängig sein; neben Forschungsaufgaben sollen sie die Menschenrechtssituation im In- und Ausland beobachten, die Politik in Menschenrechtsfragen beraten, Projekte im In- oder Ausland durchführen und menschenrechtsbezogene Bildung anbieten. Inzwischen gibt es zahlreiche Institute. Hervorhebenswert sind das Dänische Zentrum für Menschenrechte oder das inter-amerikanische Institute of Human Rights in Costa Rica. In Deutschland wurde am 9. März 2001 das Deutsche Institut für Menschenrechte mit Sitz in Berlin gegründet (→ Kasten). Die Menschenrechtskommission verabschiedet jährlich eine Resolution, die sich unter dem Tagesordnungspunkt „Effektives Funktionieren von Menschenrechtsmechanismen" mit Nationalen Institutionen für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte befasst (Resolution 2001/80 der 57. MRK, www.unhchr.ch).

Besondere Beachtung verdient schließlich der Schutz von so genannten Menschenrechtsverteidigern, die wegen ihres Engagements – oft unter aufopferungsvollen, ja lebensgefährlichen Bedingungen – für die Menschenrechte in ihren Staaten behindert, benachteiligt, verfolgt und manchmal getötet werden. Diese Menschenrechtsverteidiger – Rechts- und Staatsanwälte und Richter, Gewerkschafter, Wissenschaftler, Publizisten, Angehörige von Kirchen oder anderen Religionsgemeinschaften u. a. m. – spielen für die Überwachung der Menschenrechtslage und die Mahnung zur Einhaltung der Menschenrechte in ihren Staaten eine oft herausragende Rolle. Aus eben diesem Grund sind sie häufig staatlichen Repressionen ausgesetzt, die von ungerechtfertigten Verhaftungen über Entzug der Berufszulassung bis hin zu physischem Druck, im Extremfall mit Todesfolge, reichen können. Menschenrechtsverteidiger bedürfen deshalb des internationalen Schutzes durch internationale Aufmerksamkeit. In vielen Fällen hat internationale Wachsamkeit und die Herstellung von Öffentlichkeit, die häufig von Nichtregierungsorganisationen ausgingen, zu einem besseren Schutz engagierter Menschenrechtsverteidiger beigetragen sowie dazu, dass sie ihre Tätigkeit in ihren Ländern fortsetzen konnten. Die Erklärung zu den Menschenrechtsverteidigern, die die UN-Generalversammlung am 10. Dezember 1998, d. h. zum 50. Jahrestag der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, annahm, sowie die jährlichen Resolutionen der

[40] Das Wort stammt aus dem Schwedischen, wo der erste Justiz-Ombudsmann schon 1809 eingerichtet wurde.

Menschenrechtskommission zu Menschenrechtsverteidigern (www.unhchr.ch) stellen wichtige politische Berufungsgrundlagen dar, aufgrund derer in konkreten Fällen die Rechte von Menschenrechtsverteidigern gegenüber Regierungen geltend gemacht werden können. Im Jahr 2000 hat der Generalsekretär der Vereinten Nationen Hina Jilani (Pakistan) zur Sonderbeauftragten für Menschenrechtsverteidiger ernannt.

„Tausende von Menschenrechtsverteidigern in aller Welt kämpfen für das Recht, ihre Tätigkeit frei von staatlicher Drangsalierung nachgehen zu können. Sie tun dies oft gegen massive Widerstände und unter sehr großen persönlichen Risiken und Opfern. Ihnen muss dringend geholfen werden.“

Rede von Bundesaußenminister Fischer am 22. März 2000 vor der 56. Menschenrechtskommission in Genf.

Der Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und humanitäre Hilfe hat erste Schritte eingeleitet, um die Zusammenarbeit von Organisationen in Deutschland zu erleichtern, die Menschenrechtsverteidiger unterstützen, die nach Deutschland kommen, weil sie aus Furcht vor Repressionen ihr Land vorübergehend verlassen müssen (zur Arbeit des Beauftragten → Einleitung).

Internetadressen:

Europäischer Bürgerbeauftragter
www.euro-ombudsman.eu.int

Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages
www.bundestag.de/gremien/a2

International Ombudsman Institute
www.law.ualberta.ca/centres/ioi

Deutsches Institut für Menschenrechte

Am 8. März 2001 beschloss die Gründerversammlung des Deutschen Instituts für Menschenrechte (DIMR) die Gründung und Satzung des DIMR. Inzwischen wurde die Satzung genehmigt und das Institut als Verein eingetragen. Die Gemeinnützigkeit seiner Aufgabenerfüllung ist anerkannt. Das Kuratorium ist gewählt, hat sich konstituiert und mehrere Sitzungen abgehalten. Es hat den Vorsitzenden (Werner Lottje, „Forum Menschenrechte“) und die beiden Stellvertreterinnen bestimmt. Die stellvertretende Direktorin des Instituts, Frauke Seidensticker (ehemalige Generalsekretärin der schweizer Sektion von amnesty international) hat ihre Arbeit im Oktober 2001 aufgenommen. Die Stelle des Direktors wurde in einer Kuratoriumssitzung am 15. Mai 2002 mit Percy MacLean, Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht Berlin, besetzt. Weitere Personaleinstellungen sind erfolgt. Die Räume in Berlin sind bezogen. In einer Klausurtagung am 29. November 2001 hat das Kuratorium erste Festlegungen für seine inhaltliche Arbeit getroffen.

Wichtiger Anstoß für die Gründung des Instituts war eine einstimmig verabschiedete Entschließung des Deutschen Bundestages am 7. Dezember 2000 aus Anlass des Tages der Menschenrechte (Bundestagsdrucksache 14/4801). Darin spricht sich der Deutsche Bundestag für die Gründung eines unabhängigen Deutschen Instituts für Menschenrechte aus und fordert die Bundesregierung auf, in enger Abstimmung mit den Nichtregierungsorganisationen und der Wissenschaft die hierfür notwendigen Schritte einzuleiten. Diese Aufgabe, damit auch die Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die GRÜNEN vom 20. Oktober 1998, hat die Bundesregierung erfüllt.

Die Bundestagsentschließung war das einvernehmliche Ergebnis eines längeren und breit angelegten Diskussionsprozesses, an dem sich insbesondere Vertreter des „Forum Menschenrechte“ als Dachorganisation der Nichtregierungsorganisationen (www.forum-menschenrechte.de), die Wissenschaft, die Bundestagsfraktionen und die Bundesregierung beteiligten. Dieses Einvernehmen ist nach Auffassung der Bundesregierung besonders hoch einzuschätzen, weil es die Gründung des Instituts im Konsens aller beteiligten Kräfte ermöglichte.

Es besteht Einigkeit darüber, dass das Institut eine Einrichtung der Zivilgesellschaft sein soll. Konsens besteht auch über die Aufgaben, die das Institut erfüllen soll. Dies sind:

– Information und Dokumentation
– praxisbezogene Forschung
– Politikberatung
– menschenrechtsbezogene Bildungsarbeit im Inland
– internationale Zusammenarbeit.

Das Institut soll dabei auch die ihm nach den Pariser Grundsätzen der Vereinten Nationen (Dok. A/RES/48/134 vom 4. März 1994, → B 2.5) zugedachte Aufgabe erfüllen, die innerstaatliche Menschenrechtslage zu beobachten und zu verbessern.

Der erwähnte breite Konsens spiegelt sich in der Zusammensetzung der Gremien des DIMR wieder. Mitglieder der Gründerversammlung waren drei Vertreter des „Forum Menschenrechte“, ein Vertreter der Wissenschaft, eine Vertreterin der Medien, ein Mitglied mit Bezug zu internationalen Organisationen, zwei Mitglieder des Menschenrechtsausschusses des Deutschen Bundestages und der Beauftragte für Menschenrechtsfragen der Bundesregierung im Bundesministerium der Justiz. Im 16-köpfigen Kuratorium sind als stimmberechtigte Mitglieder vertreten: die Gründungsmitglieder (mit Ausnahme des Vertreters der Bundesregierung), drei Mitglieder von Menschenrechtsausschüssen der Vereinten Nationen, ein Vertreter der Bundesbeauftragten für Ausländerfragen und eine Vertreterin des UNHCR. Als Vertreter ohne Stimmrecht gehören dem Kuratorium an: der Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechtsfragen (Bundesministerium der Justiz), der Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe (Auswärtiges Amt), ein Vertreter des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie ein vom Bundesrat benannter Vertreter. In dem Fehlen des Stimmrechts für die drei Vertreter der Bundesressorts und des Bundesrats kommt das Einvernehmen darüber zum Ausdruck, dass das Institut eine Einrichtung der Zivilgesellschaft sein soll (info@institut-fuer-menschenrechte; Webseite im Aufbau).

2.6 Maßnahmen der Bundesregierung zur Prävention von Menschenrechtsverletzungen und zur Förderung der Menschenrechte im Ausland

Es gibt eine klare Wechselbeziehung zwischen Menschenrechtsverletzungen einerseits und zwischenstaatlichen und internen Konflikten andererseits: Systematische Menschenrechtsverletzungen geschehen im Zusammenhang mit zwischen- oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikten, Konflikte entstehen aber umgekehrt auch da, wo Menschenrechte systematisch verletzt werden. Die Hochkommissarin der Vereinten Nationen für Menschenrechte Mary Robinson hat in diesem Sinne festgestellt: „Die Menschenrechtsverletzungen von heute sind die Kriege von morgen“. Deshalb sind die vielfältigen Anstrengungen der Bundesregierung zur Konfliktverhütung und -bewältigung zugleich ein wichtiger Beitrag zur Prävention von Menschenrechtsverletzungen; umgekehrt sind Maßnahmen, die die Achtung der Menschenrechte sicherstellen, gleichzeitig Maßnahmen zur Konfliktprävention.

Die Bundesregierung hat im Jahre 2000 ein Gesamtkonzept zur zivilen Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung erstellt und dem Bundessicherheitsrat zur Kenntnis gebracht. Dieses Konzept hat die Bündelung verschiedener Politikbereiche zu einer kohärenten Präventionsstrategie zum Ziel:

Gesamtkonzept der Bundesregierung zur zivilen Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung

Konfliktprävention oder der weitgehend synonym gebrauchte Begriff „Krisenprävention“ umfasst

- die Prävention im engeren Sinne, also das Bemühen, die gewaltsame Austragung eines sich abzeichnenden Konflikts abzuwenden;
- die Beilegung bereits ausgebrochener Konflikte, vor allem durch Friedenseinsätze der Vereinten Nationen bzw. mit einem Mandat der UNO;
- die Friedenskonsolidierung, auch als „post-conflict conflict-prevention“ bezeichnet.

Die Politik der Bundesregierung ist diesen Zielen seit langem verpflichtet. Sie stellen sich jedoch nach dem Ende des Kalten Krieges und zunehmendem Staatenzerfall in- und außerhalb Europas mit neuer Dringlichkeit. Deshalb hat die Bundesregierung unter Federführung des Auswärtigen Amts im Jahr 2000 ein Gesamtkonzept zur „zivilen Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ abgestimmt (www.auswaertiges-amt.de). Dieses stellt noch deutlicher die Konfliktprävention als Querschnittsaufgabe heraus, die in verschiedenen Politikbereichen umzusetzen ist. Dabei müssen Staat und Zivilgesellschaft zusammenwirken. Nationale Maßnahmen sind in die Friedensbemühungen auf europäischer und internationaler Ebene unter dem Dach der Vereinten Nationen, des Europarats, der G-8, der OSZE, der Europäischen Union, der NATO sowie auch außereuropäischer Regionalorganisationen wie der OAU eingepasst.

Der zentralen Aufgabe deutscher Politik im internationalen Rahmen – Erhalt oder Schaffung des Friedens und Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen – dient der gesamte politische Dialog mit anderen Staaten, sowohl auf bilateraler wie auf multilateraler Basis. Diese überwölbenden Politikinstrumente werden durch spezifische Instrumente zur Friedenswahrung und zur Förderung der Menschenrechte im Ausland ergänzt, d. h. mit vielfältigen konkreten Vorhaben, mit denen die Bundesregierung mittelbar oder unmittelbar politische, soziale, wirtschaftliche und ökologische Stabilität in aller Welt fördert. Zum multilateralen Wirkungskreis zählen die Maßnahmen der Vereinten Nationen, zu deren Gesamt-Haushalt Deutschland über seinen Regelbeitrag fast ein Zehntel beiträgt (2002: 9,845 Prozent); des Weiteren die Unterstützung von Maßnahmen zur Krisenprävention und zur Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen im Rahmen des Europarats oder der OSZE (→ B 1 und B 2); aber beispielsweise auch die Unterstützung der internationalen Strafgerichtsbarkeit mit ihrer auch generalpräventiven Wirkung.

Daneben fördert die Bundesregierung die Menschenrechte mit vielfältigen Vorhaben auf bilateraler Basis, z. B. im Rahmen ihrer bilateralen Entwicklungszusam-

menarbeit. Zahlreiche weitere Beispiele ließen sich – Stichwort Kohärenz – auch aus anderen Politikbereichen anführen. So dient z. B. die unter der politischen Verantwortung des Auswärtigen Amts vom Bundesministerium für Verteidigung durchgeführte – und ihrerseits streng an die Einhaltung der Menschenrechte gekoppelte – Ausstattungshilfe für die Streitkräfte afrikanischer Länder gezielt der Stärkung regionaler Fähigkeiten zur Krisenprävention und Friedenserhaltung und damit der Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen. Auch ein Vorhaben zur Entsendung deutscher Justizvollzugsbeamter zur UN-Übergangsverwaltung im Kosovo hat eine präventive Zielsetzung: Durch dieses Projekt soll zum einen die Strafverbüßung von Kriegsverbrechern unterstützt werden – Stichworte Bekämpfung der Straflosigkeit und Generalprävention –, zum anderen der Aufbau eines rechtsstaatlichen und menschenrechtskonformen Strafvollzuges im Kosovo.

Hier zeigt sich immer wieder: Schon geringe finanzielle Unterstützung kann viel bewirken. Auch mit geringem materiellen Aufwand herbei geführte Anstöße, etwa zu Aufklärung und Bewusstseinsbildung in Menschenrechtsfragen, können große Wirkung zeigen und erheblich dazu beitragen, die Lage der Menschenrechte in einem Land zu verbessern.

In Erfüllung des Bundestagsbeschlusses vom 5. April 2001 (Beschlussempfehlung Bundestagsdrucksache 14/5795) wird im folgenden Abschnitt anhand von Beispielen aus den Geschäftsbereichen des Auswärtigen Amtes und des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung eine Reihe konkreter Maßnahmen beschrieben, die die Prävention von Konflikten und Menschenrechtsverletzungen und die Förderung der Menschenrechte im Ausland zum Ziel haben. Auf die Förderung der Menschenrechte und die immanent konfliktpräventiven Maßnahmen im Rahmen der allgemeinen Entwicklungszusammenarbeit wird in Abschnitt → A 7 eingegangen. Die hier beschriebenen Maßnahmen umfassen:

– Unterstützung friedenserhaltender Maßnahmen,
– Maßnahmen zur Förderung der Menschenrechte im Ausland,
– Maßnahmen der Demokratisierungshilfe einschließlich der Wahlbeobachtung,
– das Programm zur Ausbildung und Entsendung von Zivilpersonal für internationale Friedensmissionen,
– die zivilen Friedensdienste.

2.6.1 Unterstützung friedenserhaltender Maßnahmen

Zunächst nur für das Haushaltsjahr 2000, dann auch für 2001 hatte der Deutsche Bundestag eine signifikante Erhöhung des Titels für die Unterstützung friedenserhaltender Maßnahmen durch das Auswärtige Amt um 10,22 Mio. Euro (20 Mio. DM) auf 14,62 Mio. Euro (28,6 Mio. DM) beschlossen. Mit der Erhöhung des Mittelansatzes verbunden war eine Ausweitung der Zweckbestimmung auf internationale Maßnahmen der Krisenprävention und Konfliktbewältigung. Für 2002 wurden die Mittel in großen Teilen verstetigt. Daneben werden Sondermittel aus dem Maßnahmenpaket der Bundesregierung zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus zur Bearbeitung solcher Konflikte eingesetzt, welche den Nährboden für internationalen Terrorismus abgeben. Im Ergebnis werden im Jahr 2002 rund 19 Mio. Euro für ein Maßnahmenpaket mit folgenden Schwerpunkten zur Verfügung stehen:

– ziviles Personal und materielle Unterstützung für UN-Friedensmissionen;
– Förderung konfliktbearbeitender Einzelprojekte von Nichtregierungsorganisationen;
– Unterstützung von Friedensprozessen und Konfliktbearbeitungsinstrumenten der UN und der Regionalorganisationen.

Eine detaillierte Aufstellung der geförderten Projekte enthält der Bericht der Bundesregierung zur Zusammenarbeit zwischen Deutschland und den Vereinten Nationen im Jahr 2001 (www.auswaertiges-amt.de), der ausführlich auf den deutschen Beitrag zu den friedenserhaltenden Maßnahmen sowie parallel zur konzeptionellen und operativen Behandlung der Verhütung bewaffneter Konflikte im Rahmen der Vereinten Nationen eingeht.

Darüber hinaus leistet das Auswärtige Amt mit der Finanzierung der Entsendung von insgesamt 516 Polizeibeamten des Bundes und der Länder auf den Balkan, 152 nach Bosnien und Herzegowina (bis zu 5,25 Mio. Euro im Jahr 2002) und 364 in den Kosovo (bis zu 10 Mio. Euro pro Jahr seit 2000) einen weiteren wichtigen Beitrag zur flankierenden Unterstützung von UN-Missionen. Von der Wiederherstellung und Sicherung rechtsstaatlicher Verhältnisse und dem Aufbau einer lokalen Polizei gehen nachhaltige Impulse für die Herausbildung demokratischer Strukturen in den jeweiligen Zivilgesellschaften aus.

2.6.2 Projekte zur Förderung der Menschenrechte im Ausland

Seit dem Haushaltsjahr 2000 sind im Haushalt des Auswärtigen Amts Mittel für die Unterstützung von Maßnahmen zur Förderung der Menschenrechte im Ausland eingestellt. Diese Mittel beliefen sich im Jahr 2000 auf 1,585 Mio. Euro, im Haushaltsjahr 2002 auf 2,173 Mio. Euro. Im Jahr 2002 stehen außerdem Sondermittel im Rahmen des „Stabilitätspakts für Afghanistan“ (→ C, „Brennpunkt: Afghanistan) in Höhe von einer Million Euro zur Verfügung.

Mit diesen Mitteln werden Projekte in aller Welt unterstützt, die geeignet sind, einen möglichst konkreten Beitrag zur Verbesserung der Menschenrechtslage in Drittstaaten zu leisten. Ein substanzieller Anteil dieses Titels wird für Projekte des Büros der Hochkommissarin für Menschenrechte und Vorhaben anderer UN-Institutionen (z. B. der Abteilung für Frauenförderung im UN-Sekretariat) eingesetzt; ein weiterer substanzieller Teil zur Förderung von Projekten von Nichtregierungsorganisationen, z. B. bei Vorhaben zur Menschenrechtserziehung, zur

Stärkung von Menschenrechtsgruppen und dem Schutz von Menschenrechtsverteidigern, zur Unterstützung von Projekten gegen die weibliche Genitalverstümmelung u. a. m. Dem Deutschen Institut für Menschenrechte (→ B 2.5) wurden aus diesem Titel im Haushaltsjahr 2002 rund 460 000 Euro zur Verfügung gestellt.

Verwendungsbeispiele aus dem Haushaltsjahr 2002

– Unterstützung der Büros der Hochkommissarin für Menschenrechte in Kambodscha (75 000 Euro) und in Kolumbien (130 000 Euro); das Büro in Kolumbien, das der Beobachtung und Verbesserung der dortigen Menschenrechtslage dient, unterstützt die Bundesregierung seit 1998;

– Unterstützung eines Projekts zur Bekämpfung der weiblichen Genitalverstümmelung einer lokalen Nichtregierungsorganisation in Tansania (rund 30 000 Euro seit 1999);

– Unterstützung eines Projekts der UN-Abteilung für Frauenförderung zur Umsetzung des Frauenrechtsübereinkommens (CEDAW, → A 2; rund 110 000 Euro);

– Unterstützung der Wahrheitskommission in Panama bei der Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen während der Militärdiktatur (rund 17 000 Euro);

– Zuwendung an das Büro der Hochkommissarin für Menschenrechte zur Unterstützung nationaler Menschenrechtsinstitutionen (100 000 Euro); der Beratenden Dienste (→ B 2.3.5; 200 000 Euro) sowie der Sonderberichterstatter und anderer Mechanismen der Menschenrechtskommission (projektiert 75 000 Euro);

– Unterstützung der Menschenrechtskammer in Sarajewo (15 000 Euro);

– Unterstützung des Anti-Folterfonds sowie der Anti-Diskriminierungs-Einheit im Büro der Hochkommissarin für Menschenrechte (130 000 Euro bzw. 50 000 Euro);

– Unterstützung von Medienprojekten im Bereich der Menschenrechtserziehung einer palästinensischen und einer russischen Nichtregierungsorganisation (insgesamt ca. 30 000 Euro);

– Unterstützung der Internationalen Juristenkommission (ICJ) für eine Bestandsaufnahme der vorhandenen rechtlichen Normen in Afghanistan (120 000 Euro);

– Finanzierung der „Ersten Konsultation afghanischer Frauen“ in Kabul (6. bis 8. März 2002, → C, „Brennpunkt: Afghanistan) und eines Internationalen Workshops über Menschenrechte in Afghanistan in Kabul (9. März 2002; insgesamt ca. 200 000 Euro);

– Unterstützung eines UNICEF-Projekts zur Wiedererrichtung des Schulwesens in Afghanistan („Back to School-Programm“) unter besonderer Berücksichtigung der Belange afghanischer Mädchen und Frauen (300 000 Euro).

2.6.3 Wahlbeobachtung und Demokratisierungshilfe

Verbesserungen beim Schutz und der Förderung von Menschenrechten gehen weltweit unmittelbar mit der Förderung demokratischer Strukturen einher. Obwohl in einigen Ländern Rückfälle in diktatorische Praktiken beobachtet werden mussten, ist doch in den letzten Jahren eine erfreuliche Zahl von Staaten zu demokratischen Regierungsformen übergegangen. Insbesondere in Staaten, die am Anfang des Übergangs zu mehr Rechtsstaatlichkeit und Demokratie stehen, ist eine kontinuierliche begleitende Unterstützung mit dem Ziel der Festigung demokratischer Strukturen notwendig. Wichtige Instrumente deutscher Demokratisierungshilfe sind Maßnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit, die Unterstützung bei der Vorbereitung und Durchführung von Wahlen und Wahlbeobachtung sowie Parlamentshilfe.

– Im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit unterstützt die Bundesregierung Demokratisierungsprozesse u. a. durch Vorhaben der politischen Bildungsarbeit, die Förderung unabhängiger Medien und Journalistenausbildung, durch die Zusammenarbeit mit Parteien und Parlamenten, durch Rechts- und Justizreformvorhaben, Maßnahmen der demokratischen Dezentralisierung und die Stärkung kommunaler Selbstverwaltung, durch die Förderung der politischen Partizipation der Zivilgesellschaft und benachteiligter Gruppen, insbesondere auch der Frauen, u. a. m. Auch Maßnahmen aus den Bereichen Verwaltungsreform und Unterstützung marktwirtschaftlicher Strukturen tragen zur Konsolidierung demokratischer Ordnungen bei. Im Rahmen des TRANSFORM-Programms der Bundesregierung wurden die Staaten Mittel- und Osteuropas und die „Neuen unabhängigen Staaten“ (NUS) mit dem Ziel unterstützt, die Grundlagen der Demokratie zu festigen und die Voraussetzungen für die Einführung eines funktionierenden marktwirtschaftlichen Systems zu verbessern.

– Im Zusammenhang mit der Unterstützung bei der Vorbereitung und Durchführung von Wahlen unterstützt die Bundesregierung sowohl Projekte im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union als auch bilaterale Vorhaben. Für die Förderung von über 60 Projekten zur Vorbereitung von Wahlen wurden im Berichtszeitraum knapp 3,5 Millionen Euro aufgewendet. Die Schwerpunkte lagen in diesem Zeitraum bei südosteuropäischen Staaten sowie bei verschiedenen Ländern in Afrika und Asien. So wurde z. B. in Albanien ein Projekt zum Aufbau eines Datenzentrums für die Kommunalwahlen im Jahre 2000 mit 130 000 Euro und in Kambodscha im Jahre 2001 die Beschaffung eines neuen Computersystems zur Wählererfassung für die Gemeindewahlen mit 270 000 Euro unterstützt.

  Der Wahlbeobachtung kommt eine mehrfache Funktion zu: Zum einen dient sie der Kontrolle von Wahlen, indem sie deren Vorbereitung und Durchführung verfolgt und kritisch bewertet, zum anderen verdeutlicht

sie das Interesse der internationalen Gemeinschaft an der demokratischen Entwicklung eines Landes und stellt eine wichtige Maßnahme zur Förderung der bürgerlichen und politischen Menschenrechte dar. Um die Anforderungen an Deutschland zu erfüllen, sich an internationalen Wahlbeobachtungsmissionen zu beteiligen, sind die jährlich dafür zur Verfügung gestellten Mittel von 1999 bis 2001 von knapp 1,8 Mio. Euro auf über 3,4 Mio. Euro fast verdoppelt wurden. Aber auch die personellen Anforderungen an Deutschland bei der Vorbereitung, Durchführung und Beobachtung von Wahlen, sind im Berichtszeitraum weiter gestiegen. Zu den 37 internationalen Wahlbeobachtungsmissionen der EU bzw. der OSZE, die im Berichtszeitraum statt fanden, wurden insgesamt 255 deutsche Wahlbeobachter entsandt (darunter z. B. die OSZE- Beobachtung der Präsidentschaftswahlen in Russland 2000: 23 Teilnehmer aus Deutschland; Präsidentschaftswahlen in Belarus 2001: 14 Wahlbeobachter aus Deutschland; zu den OSZE-Feldmissionen → B 2.4.2).

– Für die Unterstützung ausländischer Parlamente werden von der Bundesregierung jährlich 512 000 Euro bereitgestellt. Hierbei handelt es sich in erster Linie um Sachspenden wie Fachliteratur für die Parlamentsbibliotheken oder Büroausstattung. So wurden z. B. im Jahr 2001 für Burkina Faso Fotokopierer im Wert von 25 000 Euro übergeben. Diese Förderung dient dazu, die Arbeitsbedingungen gewählter Interessenvertretungen in einzelnen Ländern zu verbessern.

2.6.4 Vorbereitung ziviler Fachkräfte für den Einsatz in internationalen Friedensmissionen

Zivile Friedensmissionen der Vereinten Nationen und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) leisten einen unverzichtbaren Beitrag zur Konfliktprävention, zum Krisenmanagement und dem Wiederaufbau zivilgesellschaftlicher Strukturen nach einem Konflikt. Sie haben damit auch wesentlichen Anteil am Schutz und der Förderung der Menschenrechte in Krisengebieten. Die Aufgaben derartiger Friedensmissionen sind äußerst vielschichtig und verbinden zivile, polizeiliche und teilweise militärische Komponenten miteinander. Dementsprechend umfassend sind die Mandate solcher Missionen. Sie reichen von der Überwachung eines Waffenstillstands über den Aufbau ziviler Strukturen, polizeiliche Aufgaben, Beobachtung der Menschenrechtssituation sowie Demokratisierung und Wahlbeobachtung bis hin zu Aufgaben an der Schnittstelle zu strukturorientierten Maßnahmen der Entwicklungshilfe im weitesten Sinne.

Dementsprechend wichtig ist eine sorgfältige Auswahl und gründliche Vorbereitung des zivilen Personals, das in internationalen Friedensmissionen zum Einsatz kommt. Das Auswärtige Amt hat daher im Jahr 1999 ein spezielles Programm ins Leben gerufen, um potenzielle Missionsteilnehmer bereits im Vorfeld auf ihren schwierigen Einsatz vorzubereiten. Seitdem haben über 500 deutsche und ausländische Teilnehmer einen Vorbereitungskurs durchlaufen. Die deutschen Kursteilnehmer werden in eine Personalreserve aufgenommen, die bei Bedarf ggf. auch kurzfristig zum Einsatz gebracht werden kann. Das Auswärtige Amt unterstützt durch die Entsendung dieser zivilen Fachkräfte die Missionen der UNO und der OSZE und stärkt damit deren Handlungsfähigkeit bei der zivilen Krisenprävention und Konfliktregelung.

Das Zentrum für internationale Friedenseinsätze“ (ZIF)

Um den seit Jahren wachsenden Anforderungen aus dem internationalen Bereich bei zivilem Friedenspersonal besser Rechnung tragen zu können, hat das Auswärtige Amt im April 2002 das „Zentrum für internationale Friedenseinsätze“ (ZIF) mit Sitz in Berlin gegründet. Das ZIF deckt das gesamte Aufgabenspektrum im Bereich ziviles Friedenspersonal ab: von der Rekrutierung über die Vorbereitung bis hin zur einsatzbegleitenden Betreuung und Nachbetreuung. Mit dem ZIF leistet das Auswärtige Amt einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der Infrastruktur der Krisenprävention und zivilen Konfliktbearbeitung.

2.6.5 Der zivile Friedensdienst

Beim Zivilen Friedensdienst (Geschäftsbereich des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) arbeiten staatliche und nicht staatliche Träger zusammen. Mittels des Einsatzes qualifizierter Fachkräfte von anerkannten Entwicklungsdiensten soll der gewaltfreie Umgang mit Konflikten und Konfliktpotenzialen gefördert werden, z. B. durch Vermittlung bei Konflikten zwischen Angehörigen verschiedener Interessengruppen, Ethnien und Religionen; durch Stärkung vorhandener Ansätze zur Versöhnung und Friedenssicherung sowie durch Beiträge zum Wiederaufbau. Zahlreiche Maßnahmen, wie beispielsweise die Unterstützung von Menschenrechtsgruppen, dienen unmittelbar dem Schutz der Menschenrechte. Die Aufgaben im Rahmen des ZFD werden unter Verantwortung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung dem Deutschen Entwicklungsdienst (DED) in Zusammenarbeit mit weiteren fünf anerkannten Entwicklungsdiensten (Arbeitsgemeinschaft für Entwicklungshilfe e.V., Dienste in Übersee, Eirene, Weltfriedensdienst und Christliche Fachkräfte International), dem Forum Ziviler Friedensdienst e.V. und der Aktionsgemeinschaft Dienst für den Frieden e.V. übertragen. Innerhalb der ersten 18 Monate des ZFD wurden für die mehrjährigen Einsätze von 124 Friedensfachkräften rund 30 Mio. Euro bereit gestellt (www.bmz.de).

B 3 Die internationalen menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands

Einführung: Internationale Überprüfungsverfahren über die Umsetzung in Deutschland

In den internationalen und regionalen Menschenrechtsübereinkommen sowie auf Grundlage von Beschlüssen der

zuständigen Organe der Vereinten Nationen und des Europarats sind im Wesentlichen drei Verfahren zur Überprüfung der in diesen Übereinkommen festgelegten Bestimmungen in den Vertragsstaaten vorgesehen:

– Berichtsverfahren

– Besuchsverfahren

– Beschwerdeverfahren.

Danach können entweder

– nach den Übereinkommen dazu legitimierte internationale Organe die Einhaltung der vertraglichen Verpflichtungen in einem bestimmten Land nach einem festgelegten Berichtsverfahren prüfen, oder

– nach den Übereinkommen dazu legitimierte internationale Organe Beschwerden oder andere Rechtsmittel von Personen, Gruppen oder Staaten behandeln, die Verstöße eines Vertragsstaats gegen seine vertraglichen Verpflichtungen geltend machen, oder

– hierfür mandatierte Organe (Ausschüsse oder Sonderberichterstatter) Besuche in dem betreffenden Land durchführen, z. T. auch auf Ad-hoc-Basis.

Diese Verfahren bilden eine Schnittstelle zwischen innerstaatlicher und internationaler Ebene des Menschenrechtsschutzes. Zum Abschluss ihrer Untersuchungen nehmen die Überprüfungsorgane – meist öffentlich – Stellung, geben Empfehlungen ab oder sprechen – im Falle des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte – Urteile aus. Dieser Berichtsabschnitt legt dar, wie Deutschland im Berichtszeitraum seinen Verpflichtungen gemäß internationalen und regionalen Menschenrechtsübereinkommen nachgekommen ist und welche Verfahren es mit Bezug auf Deutschland gegeben hat.

Berichtsverfahren

Gemäß ihren Verpflichtungen aus internationalen Menschenrechtsübereinkommen legt die Bundesregierung über die Verwirklichung der in diesen Übereinkommen festgelegten Rechte in Deutschland regelmäßig in so genannten Staatenberichten an internationale Ausschüsse Rechenschaft ab. Die Bundesregierung berichtet darin, wie die einzelnen in den Übereinkommen festgelegten Rechte in Deutschland garantiert werden, welche Maßnahmen zu ihrer Realisierung ergriffen wurden und welche Fortschritte oder Hindernisse es hierbei gibt oder gegeben hat. Die zuständigen Ausschüsse der Vereinten Nationen, der Internationalen Arbeitsorganisation und des Europarats prüfen diese Berichte und nehmen in so genannten „Beobachtungen“ oder „Schlussfolgerungen“ zur Verwirklichung der einzelnen Menschenrechte in Deutschland Stellung. Außerdem geben sie Empfehlungen ab, welche Maßnahmen zusätzlich ergriffen werden sollten. Die „Schlussfolgerungen“ sind in der Regel öffentlich. Sie sind ebenso wie die Berichte in deutscher Sprache von den Webseiten der Bundesressorts abrufbar (Internetadressen siehe → Anhang).

Das Berichtsverfahren an internationale Ausschüsse („treaty bodies“, „Vertragsorgane“, → B 2.3.2) bildet das Herzstück der internationalen Überprüfung und ist für die Stärkung der Menschenrechte von herausragender Bedeutung: Es identifiziert Schwachstellen und Defizite und zeigt im Einzelnen auf, mit welchen konkreten gesetzlichen, administrativen oder sonstigen Maßnahmen staatliche Stellen auf die Verbesserung des Menschenrechtsschutzes in ihrem Land hinarbeiten können.

Die für die verschiedenen Berichtsverfahren zuständigen Ausschüsse haben die Kooperation der Bundesregierung bei der Darlegung ihrer innerstaatlichen Menschenrechtspolitik im Rahmen des Berichtsverfahren mehrfach ausdrücklich gewürdigt. Sie begrüßten, wenn bei der Erarbeitung der Berichte Nichtregierungsorganisationen einbezogen waren; Stellungnahmen deutscher Nichtregierungsorganisationen – sowohl schriftliche als auch bei der Prüfung mündlich vorgetragene – fanden wiederum in den Beratungen der Ausschüsse Berücksichtigung.

Besuchsverfahren

Für bestimmte Bereiche besteht im Rahmen der Vereinten Nationen und des Europarats die Möglichkeit, die Menschenrechtslage in Vertragsstaaten im Rahmen von Besuchsverfahren zu überprüfen. Im Rahmen des Europarates geschieht dies – ggf. auch nicht angekündigt – durch die Ausschüsse zur Verhütung der Folter bzw. gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI, CPT, s. u. und → B 2.1.3, B 2.1.4); im Rahmen der Vereinten Nationen durch Sonderberichterstatter und Sonderbeauftragte (→ B 2.3.3). Im Rahmen eines nach bestimmten Regeln ablaufenden Besuchsverfahrens können diese dazu legitimierten Organe spezifische Aspekte der Menschenrechtslage vor Ort überprüfen. In ihren Schlussfolgerungen geben die Überprüfungsorgane Empfehlungen über geeignete Verbesserungsmaßnahmen ab. Die Schlussfolgerungen werden in der Regel öffentlich gemacht. Deutschland war im Berichtszeitraum Ziel zweier Besuche von Europaratsgremien (→ B 3.1.1). Die Schlussfolgerungen über diese Besuche, soweit bereits öffentlich, sind in deutscher Sprache unter www.bmj.bund.de abrufbar.

Die Bundesregierung sieht in den Besuchsverfahren ein wichtiges Instrument, um die Menschenrechtslage in einzelnen Ländern transparent zu machen. In vielen Staaten stellen diese Verfahren das einzige wirksame reguläre Überwachungs- („monitoring“) Instrument überhaupt und damit eine besonders wichtige internationale Einwirkungsmöglichkeit dar. Im Sinne einer weiteren Stärkung der Besuchsmechanismen der Vereinten Nationen hat die Bundesregierung gemeinsam mit ihren europäischen Partnern gegenüber der UN-Menschenrechtskommission erklärt, dass sie bereit ist, die UN-Menschenrechts-„Mechanismen“ (Sonderberichterstatter und Sonderbeauftragte) jederzeit zu Besuchen zu empfangen, ohne dass es hierfür im Einzelfall einer gesonderten Einwilligung bedarf („stehende Einladung“).

Beschwerdeverfahren

Im Rahmen der Vereinten Nationen bestehen seit dem Inkrafttreten des Zusatzprotokolls zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau am

22. Dezember 2000 (→ B 1.2.2) Individual- oder Gruppenbeschwerdeverfahren nach vier der sechs zentralen Menschenrechtsübereinkommen:

1. Nach dem Zusatzprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte,
2. nach dem Übereinkommen zur Beseitigung aller Formen von Rassendiskriminierung (Artikel 14),
3. nach dem Zusatzprotokoll zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau sowie
4. nach dem Übereinkommen gegen Folter (Artikel 22; Artikel 21 sieht außerdem die Möglichkeit einer Staatenbeschwerde vor, s. u.).

Für das Übereinkommen über die Rechte des Kindes und den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte existieren derartige Verfahren bislang nicht (zur Frage eines Zusatzprotokolls zum Sozialpakt → A 6.1 und → B 1.2.3). Allerdings können Verletzungen der Rechte nach den letztgenannten Übereinkommen im vertraulichen „1503“-Verfahren (→ B 3.2.8) anhängig gemacht werden. Vom Instrument der Staatenbeschwerde, wie u. a. in Artikel 21 des Übereinkommens gegen Folter festgelegt, hat im UN-Rahmen bisher kein Staat Gebrauch gemacht. Im Rahmen der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten ist ein justizförmiges Rechtsmittelverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte vorgesehen.

Die Bundesregierung hat sich im Berichtszeitraum im Rahmen der Vereinten Nationen drei Beschwerdeverfahren neu unterworfen: nach Artikel 14 des Übereinkommens zur Beseitigung aller Formen von Rassendiskriminierung (30. August 2001), nach Artikel 21 und 22 des Übereinkommens gegen Folter (19. Oktober 2001) und nach dem Zusatzprotokoll zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (15. Januar 2002). Zum Beschwerdeverfahren gemäß dem ersten Zusatzprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte hatte sich die Bundesrepublik bereits 1993 verpflichtet. Damit hat Deutschland alle Beschwerdeverfahren zugelassen, die nach den Menschenrechtsübereinkommen der Vereinten Nationen derzeit existieren. Voraussetzung für die Inanspruchnahme dieser Verfahren ist, dass der innerstaatliche Rechtsweg ausgeschöpft und die gleiche Angelegenheit nicht bereits in einem anderen internationalen Untersuchungsorgan anhängig ist. Der Verfahrensweg ist in den Übereinkommen bzw. deren Zusatzprotokollen niedergelegt (www.auswaertiges-amt.de).

3.1 Deutsche Verpflichtungen im Rahmen des Europarats

3.1.1 Äußerungen der Überprüfungsmechanismen des Europarats zu Deutschland

Im Berichtszeitraum haben folgende Überprüfungsmechanismen des Europarats Berichte zu bestimmten menschenrechtlichen Bereichen in der Bundesrepublik vorgelegt:

– Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI, → B 2.1.4) verabschiedete am 15. Dezember 2000 ihren Zweiten Bericht über Deutschland (CRI (2001) 36), der am 3. Juli 2001 veröffentlicht worden ist. Im Rahmen der Vorbereitungen fand vom 23. bis 26. Oktober 2000 erstmals ein Kontaktbesuch in Deutschland statt, bei dem die Berichterstatter mit Vertretern verschiedener Ministerien und öffentlicher Verwaltungen zusammentrafen. In ihrem Zweiten Bericht über Deutschland zeigt sich ECRI – wie schon im ersten Bericht 1998 – weiterhin besorgt über die Situation von Ausländern und solchen Personen, die als Ausländer betrachtet werden. Da sich der bestehende Gesetzesrahmen und die politischen Maßnahmen als unzureichend bei der wirksamen Bekämpfung dieser Probleme erwiesen hätten, wird die Ergreifung weiterer Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassismus, Antisemitismus, Fremdenhass und Intoleranz empfohlen. Im Anhang des Berichts haben die deutschen Regierungsbehörden in ihren „Beobachtungen der deutschen Behörden zum Bericht von ECRI über Deutschland“ Stellung genommen und die Vorwürfe gegenüber Deutschland teilweise als zu pauschal zurückgewiesen.

– Der Europäische Ausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT, → B 2.1.3) hat der Bundesrepublik vom 3. bis 15. Dezember 2000 seinen dritten turnusmäßigen Besuch erstattet. In seinem nachfolgend erarbeiteten Bericht setzt sich der Ausschuss ausführlich mit der Situation in den einzelnen Institutionen auseinander, die er besucht hat (Haftanstalten, Abschiebegewahrsamseinrichtungen, Polizeidienststellen, psychiatrische Einrichtungen und – zum ersten Mal in seiner Geschichte – Altenpflegeheime). Er spricht zudem eine Reihe von Empfehlungen aus. Die Bundesregierung erarbeitet derzeit eine Stellungnahme zum vorgelegten Bericht, der gemäß Artikel 11 des Übereinkommens noch vertraulich ist.

3.1.2 Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte

Nach nur zwei Urteilen gegen Deutschland im Jahr 2000 hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) im Jahr 2001 13 Urteile gegen Deutschland gefällt. Die für Deutschland unter politischen Gesichtspunkten bedeutsamsten Verfahren im Jahr 2001 wurden allesamt zugunsten der Bundesrepublik Deutschland entschieden (s. u.). Verurteilungen Deutschlands erfolgten vor allem wegen Verletzung des Rechts auf ein faires Verfahren (Artikel 6 EMRK). Sie spiegelten im Wesentlichen Mängel im jeweils gerügten Einzelverfahren wider, nicht jedoch strukturelle Defizite.

– In den Verfahren Krenz, Streletz und Kessler gegen Deutschland wandten sich die Beschwerdeführer, die hohe Amtsträger der ehemaligen DDR waren, gegen ihre strafrechtliche Verurteilung durch deutsche Gerichte. Sie waren wegen der Tötung unbewaffneter Flüchtlinge an der innerdeutschen Grenze wegen Tot-

schlags in mittelbarer Täterschaft aufgrund des von ihnen gegebenen Schießbefehls an der Mauer verurteilt worden. Der Gerichtshof bestätigte die deutschen Gerichtsurteile und stellte fest, dass kein Verstoß gegen das Verbot rückwirkender Bestrafung nach Artikel 7 der Europäischen Menschenrechtskonvention vorliegt.

– In der Sache G. Noack u. a. gegen Deutschland behaupteten die Beschwerdeführer, die Entscheidungen der deutschen Behörden, den Braunkohleabbau auf dem Gebiet der Gemeinde Horno weiterzuführen, und die damit verbundene Umsiedlung der Einwohner dieser Gemeinde verstoße gegen Vorschriften der Europäischen Menschenrechtskonvention. Der Gerichtshof entschied, dass angesichts des dem Staat in der Sache zustehenden Beurteilungsspielraums der umstrittene Eingriff, wenngleich ohne Frage schmerzhaft für die Einwohner der Gemeinde Horno, gegenüber dem verfolgten berechtigten Ziel nicht unverhältnismäßig war.

– Die Beschwerde Prinz Hans-Adam II. von Liechtenstein gegen Deutschland wies der Gerichtshof als unbegründet zurück. Der Fürst von Liechtenstein hatte vor den deutschen Zivilgerichten erfolglos auf Herausgabe eines Gemäldes geklagt. Das Gemälde aus dem Vermögen seines Vaters war 1946 von der Tschechoslowakischen Republik auf der Grundlage der Beneš-Dekrete enteignet worden. Als Leihgabe gelangte es 1996 in eine Ausstellung in Köln, wo der Fürst es beschlagnahmen ließ. Die deutschen Zivilgerichte hatten die Klage wegen Artikel 3 Abs. 1 und 3 des Überleitungsvertrags als unzulässig abgewiesen.

– Die Beschwerde Bankovic u. a. gegen 17 Europäische Nato-Mitgliedstaaten ist vom EGMR am 19. Dezember 2001 einstimmig für unzulässig erklärt worden. Gegenstand des Verfahrens war das Bombardement des Hauptquartiers des Belgrader Rundfunks in der Nacht vom 22. auf den 23. April 1999 durch Kräfte der NATO. Die Beschwerdeführer sind überwiegend nahe Angehörige von Personen, die bei diesem Bombardement getötet wurden. Ein Beschwerdeführer hat den Angriff mit erheblichen Verletzungen überlebt. Die Beschwerde richtete sich gegen die 17 europäischen NATO-Staaten, die als Mitglieder des Europarats an die Europäische Menschenrechtskonvention gebunden sind. Die Beschwerdeführer beriefen sich in erster Linie auf eine Verletzung des Rechts auf Leben nach Artikel 2 der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten des Europarates (EMRK). Der Gerichtshof hatte vor allem die Zulässigkeitsfrage zu entscheiden, ob die Opfer des Bombardements der Hoheitsgewalt der europäischen NATO-Staaten und dem Schutz der Europäischen Menschenrechtskonvention unterstanden (Artikel 1 EMRK). Der Gerichtshof folgte dabei der Rechtsauffassung der europäischen NATO-Staaten, wonach die gerügte Handlung der beklagten Staaten in Belgrad die Jurisdiktion der EMRK-Vertragsstaaten nicht begründe und damit eine Verantwortlichkeit nach der Konvention nicht gegeben sei.

Noch anhängig ist das Verfahren DSR-SENATOR LINES GMBH gegen die Mitgliedstaaten der EU. Die Vollstreckungsschuldnerin, Senator Lines, hat den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte angerufen, um die Vollstreckung eines Bußgeldbescheides über ca. 25 Mio. DM wegen Kartellverstoßes durch die Europäische Kommission, die angeblich zu ihrem Konkurs führen würde, zu verhindern. Nach Auffassung der Beschwerdeführerin sind alle 15 Mitgliedstaaten der EU für das Handeln der Kommission und des Europäischen Gerichtshofs, der die vorläufige Vollstreckbarkeit des Bescheids bestätigt hatte, im Sinne der Europäischen Menschenrechtskonvention verantwortlich.

3.1.3 Erfüllung der Berichtspflichten durch Deutschland

Deutschland hat im Berichtszeitraum folgende Berichtspflichten als Vertragsstaat von menschen- oder minderheitenrechtlichen Übereinkommen des Europarates erfüllt:

– Vorlage des ersten Staatenberichts gemäß Artikel 25 Absatz 1 des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten am 24. Februar 2000 (Verabschiedung der bislang nicht veröffentlichten Stellungnahme des Beratenden Ausschusses zum deutschen Staatenbericht am 1. März 2002). Der Text des Staatenberichts und die Stellungnahme des Beratenden Ausschusses sind abrufbar unter www.bmi.bund.de und unter www.coe.int (link: National Minorities).

– Vorlage des ersten Staatenberichts gemäß Artikel 15 Absatz 1 der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen im November 2000 (im Internet abrufbar unter www.bmi.bund.de (link: Publikationen) und unter www.coe.int (link: Regional or Minority Languages).

– Vorlage der folgenden deutschen Staatenberichte im Rahmen der sich aus der Europäischen Sozialcharta (ESC) ergebenden Berichtspflichten (abrufbar unter www.coe.int, link: Social Charter); 2000: 17. Bericht zu allen Kernartikeln der ESC sowie 18. Bericht zu einem Teil der so genannte Nichtkernartikel; 13. August 2001: 19. Bericht wieder zu den Kernartikeln der ESC; 3. April 2002: 20. Bericht.

3.2 Vereinte Nationen

Die nachstehend behandelten deutschen Staatenberichte an die Vereinten Nationen sowie Stellungnahmen der zuständigen Ausschüsse sind in deutscher und englischer Sprache unter www.auswaertiges-amt.de > Außenpolitik > Menschenrechtspolitik > Wichtige Dokumente > Staatenberichte abrufbar.

3.2.1 4. Deutscher Bericht gemäß Artikel 16 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR)

Der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (→ B 2.3.2) behandelte am 24. August 2001

den am 11. Januar 2000 vorgelegten vierten deutschen Bericht über die innerstaatliche Anwendung des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte.

Der Ausschuss begrüßte u. a. die Bemühungen, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit zu bekämpfen, die Bedeutung der Armutsbekämpfung im Rahmen der deutschen Entwicklungshilfe, die Bemühungen, Unterschiede bei den Einkommens- und Lebensbedingungen zwischen den alten und den neuen Bundesländern zu beseitigen (deren Fortbestehen er gleichzeitig bedauerte), die Neuordnung des Staatsbürgerschaftsrechtes und die im Kampf gegen kommerzielle sexuelle Ausbeutung erzielten Fortschritte. Kritisch bewertete der Ausschuss u. a., dass die öffentlichen Entwicklungshilfeleistungen Deutschlands mit 0,26 Prozent des Bruttosozialprodukts merklich hinter der von den Vereinten Nationen gesetzten Zielgröße von 0,7 Prozent zurückbleiben, die hohe Arbeitslosigkeit, das Fortbestehen von Lohndifferenzen zwischen Männern und Frauen, die lange Dauer des Asylverfahrens, das generelle Streikverbot für Beamte, die Situation in deutschen Pflegeheimen, das Fehlen einer Armutsdefinition und einer Armutsgrenze, die steigende Zahl von Obdachlosen und Überlegungen zur Einführung von Studiengebühren.

Obwohl die Bundesregierung nicht alle kritischen Bemerkungen des Ausschusses teilt (z. B. zum Beamtenstreikverbot oder zur Sinnhaftigkeit der Festlegung einer Armutsgrenze) und überdies bedauert, dass vor und während der Behandlung des deutschen Berichts gegebene Erläuterungen etwa zur Situation in Pflegeheimen oder zum Umgang der Obdachlosigkeit vom Ausschuss nicht ausreichend gewürdigt wurden, wird sie Bemerkungen des Ausschusses im Rahmen der künftigen Politikgestaltung angemessen berücksichtigen.

Der nächste Bericht wird im Jahre 2006 erwartet. Die Bundesregierung wird bei der Abfassung des Berichts erneut – wie erstmals bei der Erstellung des 4. Berichts, was vom Sozialpaktausschuss beifällig zur Kenntnis genommen wurde – deutsche Nichtregierungsorganisationen beteiligen. Die Bundesregierung hat die Bemerkungen des Ausschusses in deutscher Übersetzung der Öffentlichkeit zugänglich gemacht (www.auswaertiges-amt.de).

3.2.2 15. Deutscher Staatenbericht gemäß Artikel 9 des Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD)

Im 15. Deutschen Staatenbericht gemäß Artikel 9 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD, → A Brennpunkt Rassismus), den die Bundesregierung am 29. Juli 2000 dem UN-Ausschuss zur Beseitigung aller Formen von Rassendiskriminierung (→ B 2.3.2) übersandte und der am 13./14. März 2001 behandelt wurde, werden die Entwicklungen nach dem 13./14. deutschen Staatenbericht vom 1. Mai 1996 beschrieben (CERD/C/229/Add. 5). In seinen Schlussfolgerungen zu diesem Bericht vom 20. März 1997 (CERD/C/304/Add. 24) hatte der Ausschuss seine Besorgnis wegen der in Deutschland in erheblichem Umfang auftretenden Fremdenfeindlichkeit und Rassendiskriminierung einschließlich antisemitischer Handlungen und Feindseligkeiten gegenüber bestimmten ethnischen Gruppen sowie rassistischer Gewalt geäußert. Die Bundesregierung bekräftigte im 15. Bericht, dass sie die Bekämpfung von Fremdenfeindlichkeit und Rassismus als vordringliche Aufgabe von Staat und Gesellschaft ansieht, und schildert die Maßnahmen, die sowohl der Staat als auch die Zivilgesellschaft in Deutschland hierzu ergriffen haben.

Der Ausschuss erörterte den Bericht im März 2001 in mündlicher Verhandlung mit der deutschen Delegation, die sich aus Vertretern verschiedener Bundesministerien und einem Vertreter eines Landesinnenministeriums zusammensetzte. In ihrem einführenden Statement zur Präsentation des Berichts wies die deutsche Delegation besonders auf den Besorgnis erregenden Anstieg der rechtsextremistischen, fremdenfeindlichen und antisemitischen Straftaten im Jahr 2000 in Deutschland hin und betonte, dass die Regierung der Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit absolute Priorität einräume. Sie suche daher auch den konstruktiven Dialog mit dem Ausschuss.

In seinen Schlussbemerkungen vom 22. März 2001 (CERD/C/58/Misc.21/Rev.4, www.unhchr.ch,www.bmj.bund.de, www.auswaertiges-amt.de) würdigte der Ausschuss die Offenheit der deutschen Präsentation. Er teilte die Sorge angesichts der Zunahme rassistischer Gewalt und zeigte sich auch über wiederholte Berichte über rassistische Vorkommnisse in Polizeiwachen oder gegenüber Asylbewerbern und den Anstieg rassistischer Propaganda im Internet besorgt. Er begrüßte andererseits das Verbot mehrerer rechtsextremistischer Vereinigungen sowie die Schaffung mehrerer Sonderprogramme zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit bei jungen Menschen. Die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts sowie die Einrichtung der Stiftung zur Entschädigung ehemaliger Zwangsarbeiter nahm der Ausschuss mit Befriedigung zur Kenntnis. Der Ausschuss begrüßte die Gründung des unabhängigen Deutschen Instituts für Menschenrechte (→ B 2.5), die Bildung des Ausschusses für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe durch den Deutschen Bundestag und die Veröffentlichung des Menschenrechtsberichts der Bundesregierung, der in Zukunft stärker auf die Menschenrechtslage in Deutschland ausgerichtet sein soll. Der nächste deutsche Staatenbericht muss am 15. Juni 2004 vorgelegt werden.

3.2.3 4. Deutscher Bericht gemäß Artikel 18 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW)

Die Bundesrepublik Deutschland hat dem Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (CEDAW, → B 2.3.2) im Oktober 1998 ihren vierten Staatenbericht nach Artikel 18 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18. De-

zember 1979 vorgelegt (→ A 1.1). Der Ausschuss hat diesen Bericht wie auch den zusammengelegten zweiten und dritten Bericht der Bundesrepublik Deutschland während seiner 464. und 465. Sitzung am 1. Februar 2000 geprüft. Er stellte fest, dass die wirksame Umsetzung des Übereinkommens in Deutschland durch keine erheblichen Einflussfaktoren oder Schwierigkeiten beeinträchtigt wurde, sah jedoch noch Defizite bei der Umsetzung der Gleichstellung insbesondere in der Arbeitswelt. Er forderte die Bundesregierung zur weiteren Verbesserung des gesetzlichen und sozialen Schutzes ausländischer Frauen, insbesondere von Asylbewerberinnen, und zu verbesserten Rahmenbedingungen für die Opfer von Frauen- und Mädchenhandel auf.

Zurzeit wird der fünfte Staatenbericht vorbereitet. Er soll bis zur zweiten Jahreshälfte 2002 in aktualisierter Form zum vorhergehenden Bericht fertiggestellt sein und die in diesem Zeitraum getroffenen Gesetzgebungs-, Gerichts-, Verwaltungs- und andere Maßnahmen sowie die entsprechenden konkreten Fortschritte aufzeigen.

3.2.4 2. Deutscher Bericht gemäß Artikel 44 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes (CRC)

Der zweite Bericht der Bundesrepublik Deutschland an die Vereinten Nationen gemäß Artikel 44 Abs. 1b des Übereinkommens über die Rechte des Kindes ist am 16. Mai 2001 vom Bundeskabinett verabschiedet und an den Ausschuss für die Rechte des Kindes übermittelt worden. Der Ausschuss hat den Bericht noch nicht behandelt. Die 191 Vertragsparteien der UN-Kinderrechtskonvention berichten alle fünf Jahre über die Umsetzung ihrer Verpflichtungen zum Schutz der Kinder sowie ihrer umfassenden Förderung und Beteiligung an Maßnahmen, die sie betreffen.

Der Bericht stellt dar, welche Maßnahmen in Deutschland zur Verwirklichung der Rechte aus der UN-Konvention zwischen 1994 und April 1999 ergriffen wurden. Er zeigt, dass sich die rechtliche Situation von Kindern in Deutschland in den vergangenen Jahren deutlich verbessert hat. Zu den bedeutendsten Fortschritten gehören die Einführung eines Rechts auf gewaltfreie Erziehung, die Reform des Kindschaftsrechts, der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz, die Reform des Jugendarbeitsschutzgesetzes, Verbesserungen beim Familienleistungsausgleich sowie die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit. Den Anforderungen des Artikel 44 der Konvention gemäß benennt der Bericht auch noch bestehende Probleme bei der Umsetzung der Konvention.

Entsprechend Artikel 44 Abs. 3 der Konvention konzentriert sich der Bericht auf die Veränderungen, die sich im Berichtszeitraum ergeben haben, und wiederholt nicht Angaben aus dem Erstbericht. Erst- und Zweitbericht ergänzen sich daher. Dies trifft auch für die generelle inhaltliche Ausrichtung der Berichte zu. Der Erstbericht war im Wesentlichen eine umfassende Darstellung des rechtlichen Rahmens, innerhalb dessen die Kinderrechte in Deutschland verwirklicht werden. Der Zweitbericht dagegen setzt den Akzent auf die tatsächliche Umsetzung der Konvention in Deutschland. Allerdings erhebt er nicht den Anspruch einer umfassenden Darstellung der Situation von Kindern in Deutschland.

Der Bericht macht deutlich, dass die Bundesregierung die UN-Kinderrechtskonvention zum Ausgangspunkt und zur Richtschnur ihrer Kinderpolitik gemacht hat. Er dokumentiert zugleich, dass sich neben dem Bund auch Länder und Gemeinden sowie eine Vielzahl von Nichtregierungsorganisationen für die Umsetzung der Kinderrechtskonvention in Deutschland engagieren. – Der dritte deutsche Bericht ist im April 2004 fällig. Der zweite Bericht ist unter www.bmfsfj.de abrufbar sowie beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend als Broschüre erhältlich.

3.2.5 Deutsche Berichte gemäß Artikel 19 des Übereinkommens gegen die Folter und gemäß Artikel 40 des Pakts über bürgerliche und politische Rechte

Diese beiden Berichte werden zurzeit erarbeitet und sollen dem UN-Ausschuss für Menschenrechte bzw. dem Ausschuss gegen die Folter (→ B 2.3.2) vor Ende der 14. Wahlperiode des Deutschen Bundestags übermittelt werden.

3.2.6 Berichtspflichten nach den Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO)

In einigen der mittlerweile 184 Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO, Abkommen abrufbar unter www.ilo.org) sind wirtschaftliche und soziale Menschenrechte wie Vereinigungs- und Tarifvertragsfreiheit, Verbot der Zwangs- und Pflichtarbeit, Diskriminierungsverbot, Lohngleichheit für Frauen und Männer, Verbot der Kinderarbeit niedergelegt. Deutschland hat diese Übereinkommen ratifiziert und muss dem Sachverständigenausschuss für die Anwendung der Übereinkommen und Empfehlungen alle zwei bzw. fünf Jahre Durchführungsberichte vorlegen. Wenn der Ausschuss Vertragsverletzungen für gegeben hält, führt er diese in seinem jährlichen Bericht an die Internationale Arbeitskonferenz auf. Der Ausschuss der Internationalen Arbeitskonferenz für die Anwendung der Übereinkommen und Empfehlungen wählt sodann eine Reihe der im Bericht des Sachverständigenausschusses enthaltenen Fälle aus, die er mit Vertretern der Regierungen der betroffenen Staaten behandelt und über die er Schlussfolgerungen trifft, die vom Konferenzplenum mit der Annahme des Abschlussberichts verabschiedet werden.

Der Sachverständigenausschuss hat sich seit Vorlage des 5. Berichts der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen in folgenden Fällen mit der Situation in Deutschland befasst:

1999:

– Festsetzung der Arbeitsbedingungen der Beamten durch Gesetz (statt durch Tarifvertrag) als Nichtein-

haltung des Übereinkommens Nr. 98 (Tarifvertragsfreiheit): Der Ausschuss forderte Bundesregierung und Gewerkschaften auf, nach Wegen zur Verbesserung des derzeitigen Verfahrens zu suchen und bat um Informationen über die eingeleiteten Modellprojekte.

– Nichteinstellung von Staatsbediensteten der ehemaligen DDR in den öffentlichen Dienst des vereinigten Deutschlands im Zusammenhang mit dem Übereinkommen Nr. 111 (Diskriminierungsverbot): Der Ausschuss bat um weitere Informationen über ergangene gerichtliche Entscheidungen und über bestimmte Verfahren in einzelnen Bundesländern.

2000:

– Streikverbot für Beamte: Der Ausschuss hielt an seiner Spruchpraxis fest, wonach das Übereinkommen Nr. 87 (Vereinigungsfreiheit) es lediglich gestatte, das Streikrecht bestimmter im öffentlichen Dienst Tätiger nach ihrer Funktion, nicht aber, wie in Deutschland, nach ihrem Status einzuschränken.

– Im Fortbestehen – bei rückläufiger Tendenz – von so genannten „Leichtlohngruppen" in einer Reihe von Tarifverträgen sah der Ausschuss – wie in früheren Jahren – eine mit dem Übereinkommen Nr. 100 (Lohngleichheit) nicht zu vereinbarende Durchbrechung des Grundsatzes „gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit". Der Ausschuss ersuchte die Bundesregierung, überzeugend auf die Tarifvertragsparteien einzuwirken.

2001:

– Beschäftigungsverhältnisse von Gefangenen: Während die Arbeitsbedingungen von Gefangenen in einem freien Beschäftigungsverhältnis als Fortschritt bewertet werden, übt der Ausschuss Kritik daran, dass in anderen Fällen ohne Zustimmung der Gefangenen und zu weniger günstigen Arbeitsbedingungen über deren Arbeitskraft verfügt werde: Hinsichtlich des Übereinkommens Nr. 29 (Zwangsarbeit) kommen die Sachverständigen somit zu einer differenzierten Bewertung der Situation in Deutschland.

– Bekräftigung der Auffassung, dass die Festsetzung der Arbeitsbedingungen der Beamten nicht durch Tarifverträge (sondern durch den Gesetzgeber) zu regeln, mit Übereinkommen Nr. 98 (Tarifvertragsfreiheit) unvereinbar ist. Der Sachverständigenausschuss nimmt jedoch die Ausführungen im letzten deutschen Bericht über ein zwischen dem Bundesministerium des Innern und den Gewerkschaften vereinbartes Modellprojekt zur Kenntnis und bittet die Bundesregierung insoweit um weitere Unterrichtung.

3.2.7 Besuche von UN-„Mechanismen" in Deutschland

Die durch Resolutionen der UN-Generalversammlung bzw. der Menschenrechtskommission eingesetzten Sonderberichterstatter der Menschenrechtskommission und Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs („Mechanismen", → B 2.3.3) haben entweder thematische oder länderbezogene Mandate; auch die Mechanismen zu themenbezogenen Fragen können jedoch in Erfüllung ihres Mandates Staatenbesuche durchführen. Im Berichtszeitraum haben keine solchen UN-Mechanismen Deutschland besucht. Über den Deutschlandbesuch des UN-Sonderberichterstatters zu Rassismus und Fremdenfeindlichkeit im Jahre 1995 hat die Bundesregierung in ihrem 3. Menschenrechtsbericht berichtet; über die Besuche des Sonderberichterstatters zu Fragen religiöser Intoleranz, Prof. Abdel Fatah Amor (17. bis 28. September 1997) und der Sonderberichterstatterin zu Giftmüllfragen und Menschenrechten, Frau Fatma Zohra Ouhachi-Vesely (25. bis 29. Oktober 1999) in ihrem 5. Menschenrechtsbericht (www.auswaertiges-amt.de).

3.2.8 Beschwerdeverfahren nach den UN-Menschenrechtsübereinkommen und „1503-Verfahren"

Zu Beginn des Berichtszeitraumes hatte sich Deutschland einem Beschwerdeverfahren unterworfen, die im Rahmen der Menschenrechtsübereinkommen der Vereinten Nationen existieren (siehe oben), am Ende des Berichtszeitraums vier. Deutschland hat damit in allen Fällen, wo dies möglich ist, die Kompetenz der jeweils zuständigen UN-Ausschüsse für die Entgegennehme und Behandlung von Beschwerden (so genannten „Mitteilungen", communications) anerkannt. In den drei Beschwerdeverfahren, die Deutschland im Berichtszeitraum zugelassen hat – d. h. nach dem Übereinkommen gegen die Folter, dem Übereinkommen zur Beseitigung aller Formen von Rassendiskriminierung und dem Zusatzprotokoll zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau – sind noch keine Verfahren anhängig gemacht worden.

Nach dem Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, das für die Bundesrepublik Deutschland seit dem 25. November 1993 in Kraft ist, sind der Bundesrepublik Deutschland bisher vier Beschwerden zugestellt worden, von denen zwei durch den Menschenrechtsausschuss als unzulässig zurückgewiesen worden sind. Noch nicht entschieden ist die Beschwerde des Chefs der Grenztruppen der ehemaligen DDR, der sich gegen seine strafrechtliche Verurteilung nach der Wiedervereinigung wendet. Er war wegen Totschlages und versuchten Totschlages sowie der Beihilfe dazu verurteilt worden. Seiner Meinung nach verstößt diese Verurteilung gegen das in Artikel 15 des Zivilpakts enthaltene Verbot der rückwirkenden Bestrafung. Daneben ist ein Verfahren noch nicht abgeschlossen, in dem der Beschwerdeführer geltend macht, ihm sei unter Verstoß gegen den Zivilpakt der Umgang mit seinen Kindern verwehrt worden.

„1503-Verfahren"

Im Rahmen der Resolution 1503 des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen (ECOSOC) kann die Menschenrechtskommission Beschwerden über Menschenrechtsverletzungen in einem vertraulichen Verfahren

prüfen. Ziel dieses Verfahrens ist allerdings nicht die Abhilfe in Einzelfällen. Es wird vielmehr geprüft, ob sich aufgrund von Beschwerden ein Gesamtbild schwerer und zuverlässig bezeugter Menschenrechtsverletzungen in einem Staat ergibt. Gegen die Bundesrepublik Deutschland gerichtete Beschwerden wurden ausnahmslos im Rahmen eines Vorprüfungsverfahrens abgewiesen.

Das „1503-Verfahren“ wurde durch die 56. MRK (2000) reformiert (www.unhchr.ch). Die einschlägige MRK-Resolution 2000/109, die auf den Empfehlungen der MRK-Arbeitsgruppe zur Erhöhung der Effizienz der Mechanismen basiert, wurde vom Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC) am 16. Juni 2000 als Resolution 2000/3 angenommen.

Teil C Menschenrechte weltweit

Kein Staat ist per se gegen Menschenrechtsverletzungen gefeit. In vielen Staaten der Erde verdichten sich diese jedoch zu einem Muster von schweren oder systematischen Menschenrechtsverletzungen. Oft geht damit einher, dass in diesen Staaten die vorhandenen Gesetzes- und Rechtssysteme diese Menschenrechtsverletzungen nicht oder nicht ausreichend bekämpfen oder verfolgen können oder wollen.[41] Andere Staaten wiederum haben sich nicht nur deklaratorisch zur Einhaltung und Förderung der Menschenrechte verpflichtet, sondern streben deren Umsetzung aktiv an; oft stoßen sie dabei allerdings auf strukturelle oder institutionelle Hindernisse, die sie alleine nicht vollständig bewältigen können. Außerdem gibt es regionaltypische Formen von Menschenrechtsverletzungen; insbesondere solche, die durch traditionelle Vorstellungen und Praktiken geprägt sind, aber auch durch verbrecherische Interessen motiviert sein können.[42]

Der nachstehende Teil geht auf ausgewählte Situationen in Ländern ein, auf die eines oder mehrerer dieser Kriterien zutrifft. Dem Befund gravierender Menschenrechtsverletzungen in vielen Staaten der Erde wurden dabei ermutigende Entwicklungen gegenüber gestellt, die verdeutlichen, dass es im Berichtszeitraum auch zahlreiche positive Tendenzen gegeben hat. In thematischen Kästen wird auf ausgewählte regionalspezifische Sonderthemen eingegangen. Der vorangestellte „Brennpunkt: Afghanistan – 11. September 2001 und die Folgen für die Menschenrechtspolitik“ beschäftigt sich mit der aktuellen Menschenrechtslage und den Beschlüssen und Maßnahmen zum Wiederaufbau von Gesellschaft und Staat in Afghanistan, darüber hinaus aber auch konzeptionell mit den Herausforderungen an die Menschenrechtspolitik nach dem 11. September 2001.

Brennpunkt: Afghanistan – 11. September 2001 und die Folgen für die Menschenrechtspolitik

A) Aktuelle Menschenrechtslage und Wiederaufbau von Gesellschaft und Staat in Afghanistan

Die Lage der Menschenrechte in Afghanistan ist nach wie vor unzureichend. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass Afghanistan seit 23 Jahren im Kriegs- und/oder Bürgerkriegszustand ist und erst jetzt die Möglichkeit besteht, dieses dunkle Kapitel der afghanischen Geschichte zu beenden. Menschenrechtsverletzungen in weltweit beispiellosem Ausmaß, besonders an Frauen, wurden durch das Talibanregime (1994 bis 2001), aber auch durch Teile der Vereinigten Front („Nordallianz“) begangen. Insbesondere unter dem Regime der Taliban wurden Frauen ihre Menschenrechte systematisch vorenthalten, u. a. das Recht auf Unversehrtheit der Person, das Recht auf freie Bewegung, das Recht auf Bildung und das Recht auf Zugang zum Arbeitsmarkt. Auch Kommandeure der Vereinigten Front und deren Milizenangehörige haben insbesondere in den Jahren 1992 bis 1996 schwerste Verbrechen begangen (Vergewaltigungen, außergerichtliche Erschießungen, massive Einschränkung der Bewegungsfreiheit, rücksichtsloser Beschuss der Stadt Kabul 1992 bis 1994).

In der derzeitigen Lage ist vor allem entscheidend, die Versorgung der Bevölkerung mit dem Notwendigsten sicher zu stellen. Darüber hinaus gibt es aber die mittel- und langfristige Aufgabe des Wiederaufbaus des Landes. Nachhaltige Verbesserungen sind nur im Zusammenhang mit dem Aufbau rechtsstaatlicher und demokratischer Institutionen zu erzielen, die sich den menschenrechtlichen Grundsätzen verpflichtet fühlen. Afghanistan ist aus Vor-Taliban-Zeiten Vertragsstaat einer Reihe menschenrechtlicher Übereinkommen (Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte; Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte; Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung; Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe; Übereinkommen über die Rechte des Kindes) und dementsprechend an die dort niedergelegten Normen gebunden.

Im Bereich der Hauptstadt Kabul hat sich die Menschenrechtssituation eindeutig verbessert. Dies ist maßgeblich auf die Präsenz der internationalen Truppen („International Security Assistance Force“, ISAF) und die massive Präsenz ausländischer Journalisten vor Ort zurückzuführen. Außerhalb Kabuls ergibt sich ein weniger klares Bild. Hier gibt es insbesondere in Gegenden, in denen die Interimsadministration keinen politischen Zugriff hat, weiter erhebliche Defizite.

Im Gegensatz zum Talibanregime sind Menschenrechtsverletzungen unter der afghanischen Übergangsverwaltung, die seit Ende 2001 die Regierungsgeschäfte führt, nicht systematische Politik. Aber eklatante Mängel in Bezug auf faire Gerichtsverfahren, die Situation in den Gefängnissen und die weitergehende, allgemeine Straflosigkeit bei Menschenrechtsverletzungen geben weiter zu größter Besorgnis Anlass. Die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte sind in Afghanistan nicht gewährleistet. Mindestens 25 % der Bevölkerung sind auf regelmäßige internationale Nahrungsmittellieferungen angewiesen, die Wohnungslage ist desolat. 90 % der

[41] Zum Thema „Straflosigkeit“ siehe der Kasten in → C 5.
[42] Zu so genannten „Ehrenverbrechen“ und schädlichen traditionellen Praktiken siehe → C 3 bzw. C 6; zur weiblichen Genitalverstümmlung → C 4; zu „Blutdiamanten“ siehe → C 4.

afghanischen Frauen sind Analphabetinnen. Dementsprechend stehen für die Mehrheit der afghanischen Bevölkerung, Männer wie Frauen, existentielle Bedürfnisse im Vordergrund: ausreichende Ernährung, ein „Dach über dem Kopf“ und Sicherheit.

Die Lage der Frauen hat sich – besonders auf dem Land, wo die meisten Afghanen und Afghaninnen leben – durch die neuen politischen Verhältnisse bislang wenig verändert. Grund dafür sind in erster Linie fortbestehende, Frauen diskriminierende Traditionen und fehlende (Schul-) Bildung der Frauen auf dem Land. Positive Veränderungen hat es nur in Teilbereichen gegeben. Hier ist an erster Stelle die Aufhebung des Bildungs- und Arbeitsverbots zu erwähnen. Einzelne Ministerien stellen mittlerweile wieder Frauen ein. Das unter den Taliban bestehende „Mahram-Edikt“ (Verbot des Aufenthalts in der Öffentlichkeit ohne männliche Begleitung) wurde aufgehoben. Allerdings spielt der kulturelle Hintergrund für die gesellschaftliche Akzeptanz von Maßnahmen zur Stärkung der Rechte von Frauen nach wie vor eine große Rolle in Afghanistan.

Die Lage der ethnischen Minderheiten hat sich ersten Anzeichen zufolge gebessert. Eine systematische Diskriminierung der Minderheiten ist seit dem Fall der Taliban nicht mehr bekannt geworden. Dagegen sehen sich paschtunische Minderheiten in von Tadschiken, Hazaras und Usbeken dominierten Gebieten einer oft gezielten Verfolgung ausgesetzt (körperliche Misshandlungen, Vergewaltigungen, Tötungsdelikte, Brandstiftungen, Plünderungen). Die Bundesregierung hat Berichte über Übergriffe gegen ethnische Paschtunen im Norden des Landes zum Anlass genommen, den Vorsitzenden Karsai zu Maßnahmen zur nachhaltigen Verbesserung der Lage aufzufordern. Karsai hat im Gespräch mit Bundesaußenminister Fischer am 13. März 2002 in Berlin die Bemühungen der Übergangsverwaltung Afghanistans unterstrichen, diese unhaltbaren Zustände abzustellen. Er hat nach Bekanntwerden entsprechender Vorwürfe umgehend eine hochrangige Untersuchungskommission in den Norden Afghanistans entsandt, deren Bericht derzeit ausgewertet wird.

Menschenrechte und Afghanistan nach dem 11. September 2001

Bei ihrer Entscheidung für eine Unterstützung des militärischen Einsatzes in Afghanistan hat sich die Bundesregierung vor allem von der Einsicht leiten lassen, dass ohne den Einsatz militärischer Mittel die beispiellose Symbiose zwischen den Terroristen der Al Qaida und Osama bin Ladens einerseits sowie dem Talibanregime andererseits und damit die Gefahr einer Wiederholung der blutigen Anschläge nicht einzudämmen gewesen wäre. Militärische Mittel gegen jene einzusetzen, deren Ziel die Vernichtung anders Denkender ist und die mit den Mitteln des Dialogs und der Diplomatie nicht zu erreichen waren, war als ultima ratio geboten, um Gewalt und Terror, eine humanitäre Katastrophe und massive Menschenrechtsverletzungen zu beenden.

In den Tagen nach den Anschlägen und insbesondere seit Beginn der Militäroperationen Anfang Oktober konzentrierten sich menschenrechtliche Diskussionen in Öffentlichkeit und Politik auf die unmittelbaren Folgen der militärischen Anti-Terror-Maßnahmen für die afghanische Bevölkerung sowie auf Warnungen vor unverhältnismäßigem Militäreinsatz und vor Missachtung der Regeln des humanitären Völkerrechts (grausame Waffen, „Kollateralschäden“ bei der Zivilbevölkerung, unmenschliche Behandlung von Überläufern und Gefangenen).

Wahrung des humanitären Völkerrechts

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass humanitäres Völkerrecht in allen bewaffneten Konflikten angewandt werden muss. Wegen der Parallelen zwischen der Durchführung militärischer Maßnahmen gegen Terroristen mit bewaffneten Konflikten sind auch hier die Grundsätze des humanitären Völkerrechts zu beachten. Diese Forderung gilt sowohl für unmittelbare militärische Aktionen als auch für die Behandlung von Gefangenen und Überläufern, konkret für die

– Aufklärung der Misshandlungs- und Grausamkeitsvorwürfe gegen den heutigen Vizeverteidigungsminister, General Abdul Raschid Dostum;

– Frage nach dem rechtlichen Status und den Haftbedingungen der aus Kandahar in Gefangenenlager auf dem US-Militärstützpunkt Guantanamo Bay auf Kuba überführten Kämpfern der Taliban und Al Qaida. Nüchterne Überprüfung der amerikanischen Versicherung, die Gefangenen „trotz unklaren Rechtsstatus“ („battlefield detainees“) „wie Kriegsgefangene“ zu behandeln, also die Grundsätze der III. Genfer Konvention über die Behandlung von Kriegsgefangenen zumindest analog anzuwenden, medizinische Versorgung und freie Religionsausübung zu garantieren sowie Besuche durch das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) zuzulassen;

– Frage nach der rechtlichen Bewertung der von US-Präsident Bush am 13. November 2001 per Dekret eingerichteten US-Militärtribunale zur Aburteilung von Taliban/Al Qaida-Kämpfern;

– Frage nach der Zulässigkeit der Auslieferung mutmaßlicher Terroristen an Staaten, in denen Misshandlungen, Folter oder die Todesstrafe drohen; so z. B. die einschlägige Resolution der Parlamentarischen Versammlung des Europarates vom 24. Januar 2002: Auslieferungsbegehren soll nicht stattgegeben werden, wenn der auszuliefernden Person in dem die Auslieferung begehrenden Staat die Todesstrafe droht. Ebenso der UN-Sonderberichterstatter gegen Folter, Nigel Rodley, am 17. Oktober 2001: Die Auslieferung solle nur möglich sein, wenn der Empfängerstaat zusichert, dass Ausgelieferte weder misshandelt oder gefoltert werden noch die Todesstrafe zu befürchten haben.

– Demgegenüber hat sich die Bundesregierung aktiv an der Erarbeitung des 13. Protokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention beteiligt, das die Abschaffung der Todesstrafe auch im Kriegsfall kodifiziert (→ B 1.1.4). Das Protokoll ist am 3. Mai 2002 bei der Ministertagung des Europarates in Wilna zur Zeichnung aufgelegt worden und dort bereits von 36 Staaten, unter ihnen Deutschland, gezeichnet worden.

Wiederaufbau von Gesellschaft und Staat in Afghanistan

Nach dem politischen Durchbruch auf der Petersberg-Konferenz (28. November bis 5. Dezember 2001), der Regierungsübernahme durch das Interims-Kabinett Hamid Karzai und konkretisierten Wiederaufbauperspektiven stehen Fragen des menschen- und bürgerrechtskonformen Aufbaus der afghanischen Zivilgesellschaft einschließlich einer gleichberechtigten Beteiligung der Frauen im Vordergrund der Bemühungen menschenrechtlicher Akteure.

Neben zunächst prioritären Aufgaben wie Sicherung eines tragfähigen Friedens, Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung, Demilitarisierung und humanitärer Erstversorgung müssen sich Wiederaufbaubemühungen und erste Schritte zum „nation building“ von Anfang an an bestehenden Menschenrechtsstandards orientieren und entsprechende Grundpfeiler in die Fundamente der neuen Staatsordnung einziehen.

„Die Staatengemeinschaft ist zu einer großen Anstrengung bereit. Sie verbindet damit klare Erwartungen: ... die Achtung und den Schutz der Menschenrechte. Dazu gehört an vorderster Stelle, den Frauen ihre Rechte und ihre Würde zurückzugeben. Ihre aktive Teilnahme am gesellschaftlichen und politischen Leben ist für die friedliche Zukunft des Landes unverzichtbar.“ Außenminister Fischer am 27. November 2001 bei der Eröffnung der Petersberg-Konferenz

„Aufgabe dieser Regierung wird die Achtung und der Schutz der Menschenrechte aller Bürger des Landes sein, ob Mann, Frau oder Kind. Dafür muss auch gewährleistet werden, dass bisher ausgeschlossene Gruppen, vor allem die Frauen, an diesem Prozess uneingeschränkt teilnehmen können.“ Grußwort von UN-Generalsekretär Kofi Annan vom 27. November 2001 an die Teilnehmer der Petersberg-Konferenz

Um die Beachtung der grundlegenden Bestimmungen internationaler Menschenrechtsnormen durch Regierung, Polizei, Militär und Sicherheitskräfte des Post-Taliban-Afghanistan sicherzustellen, kam es entscheidend auf die Ausgestaltung der entsprechenden Rahmenbedingungen des politischen Prozesses im Frühstadium der Verhandlungen über die Zukunft des Landes an. Umso wichtiger war der erfolgreiche Abschluss der Petersberger Afghanistan-Konferenz (27. November bis 5. Dezember 2001), zu der die Bundesregierung unter der Ägide der Vereinten Nationen als Gastgeber (in „technischer“ Hinsicht, nicht als Vermittler, Fazilitator oder gar Verhandlungspartei) sämtliche relevanten Vertreter der Anti-Taliban-Allianz und hierzu beauftragten UN-Vertreter eingeladen hatte. Drei der 40 afghanischen Delegierten am Verhandlungstisch waren Frauen.

Das unter maßgeblicher Verhandlungsführung des UN-Sonderbeauftragten Lakhdar Brahimi – nicht zuletzt aber auch Dank der Unterstützung wichtiger Staaten (Deutschland, USA, Iran; die aktive Rolle der Bundesregierung, insbesondere die Intervention von Bundesminister Fischer bei Ex-Präsident Burhanuddin Rabbani hat in einer entscheidenden Phase der Verhandlungen den Durchbruch ermöglicht) – zustande gekommene Abschlussdokument, das „Bonner Abkommen“ vom 5. Dezember 2001, soll die Voraussetzungen für den Wiederaufbau einer repräsentativen, demokratischen Gesellschaftsordnung, für einen friedlichen Neubeginn in Afghanistan schaffen. Es sieht unter anderem vor

- Vorbereitung einer Sonderratsversammlung („Emergency Loya Jirga“), die nach sechs Monaten eine Übergangsregierung und ein Staatsoberhaupt bestellen soll; danach Große Ratsversammlung („Loya Jirga“), die eine Verfassungskommission einrichten und Neuwahlen vorbereiten wird;
- die Schaffung einer unabhängigen Menschenrechtskommission, deren Aufgabe u. a. die Überwachung der Menschenrechtslage, die Untersuchung von Menschenrechtsverletzungen in Afghanistan sowie die Einrichtung nationaler Menschenrechtsinstitutionen sein wird;
- die Einrichtung eines Frauenministeriums (als Ministerin ernannt: Dr. Sima Samar, zugleich auch stellvertretende Regierungschefin);
- Einrichtung einer Justiz-Kommission zum Wiederaufbau des nationalen Rechtssystems auf der Basis der Verfassung von 1964 „in Einklang mit islamischen Prinzipien, internationalen Standards, rechtstaatlichen Grundsätzen und afghanischen Gesetzestraditionen“.

Nicht unterschätzt werden sollte allerdings der enorme Nachholbedarf des Landes nach dem Ende des Talibanregimes. Nach jahrzehntelangem Bürgerkrieg, landestypischen Stammesfehden und Warlord-Autokratien ist das gewaltsame Austragen von Konflikten Teil des afghanischen Alltages. Hinzu kommen ausgeprägt patriarchalische Stammessitten, eine durch die Scharia gekennzeichnete Rechts- und Gesellschaftsstruktur sowie die Struktur der Stammesgesellschaften und zahlreichen Ethnien. Die Verwirklichung menschenrechtlicher Standards wird daher langen Atem erfordern.

Rolle der Frauen in der afghanischen Gesellschaft

Dabei geht es auch an vorderster Stelle um die Förderung und Durchsetzung der Rechte von Frauen und Mädchen. Angesichts der wichtigen Zielvorgabe, die Rolle der Frauen in der afghanischen Zivilgesellschaft konkret zu stärken und ihnen die aktive Formulierung und Durchsetzung ihrer Interessen zu ermöglichen, umfasst dies nicht nur die Beseitigung der systematischen Diskriminierung bei Bildung, Beschäftigung und Gesundheitswesen, sondern auch die Sicherstellung des Beitrags von Frauen zum politischen und wirtschaftlichen Wiederaufbauprozess in Afghanistan. Im Rahmen ihres besonderen Engagements beim Wiederaufbau von

Schulen in Afghanistan fördert die Bundesregierung z. B. die „Jamhuriat“-Mädchenschule in Kabul.

> „Die Gesellschaft ist wie ein Vogel: Er hat zwei Flügel.
>
> Und ein Vogel kann nicht fliegen, wenn ein Flügel gebrochen ist.“
>
> Afghanische Frau über die Stellung der Frauen in der afghanischen Gesellschaft,
>
> November 2001

Resolution 1325 des UN-Sicherheitsrates vom 31. Oktober 2000 bekräftigt die Wichtigkeit einer angemessenen Rolle von Frauen bei Entscheidungsfindungen im Bereich der Konfliktverhütung und Konfliktbeilegung und fordern die Staatenwelt u. a. auf, Frauen in die Verhandlungen über Friedensabkommen, Verfassungen und Wiederaufbaustrategien und deren Durchführung mit einzubeziehen. Auch die Millenniums-Erklärung der UN-Generalversammlung vom September 2000 betont die Wichtigkeit einer größeren Rolle von Frauen in der Gesellschaft. Diese Vorgaben der Vereinten Nationen unterstützt die Bundesregierung nachdrücklich. Frauenförderung und die Beteiligung von Frauen am politischen und wirtschaftlichen Wiederaufbauprozess in Afghanistan in diesem Sinne zählen zu den Schwerpunkten deutscher Menschenrechtspolitik. Die von der Bundesregierung finanzierten „Ersten Konsultationen afghanischer Frauen“ von 6. bis 8. März 2002 hatten das Ziel, hierfür einen wichtigen Grundstein vor Ort zu legen.

Vor dem Hintergrund, dass der Islam weitgehend die Grundlage für die Werteordnung der afghanischen Bevölkerung bildet, wird es bei der Durchsetzung dieser Vorstellungen darauf ankommen, den Frauen in Afghanistan zuzuhören und sie in ihren eigenen Bestrebungen zu unterstützen und zu stärken. Die Debatte im Deutschen Bundestag am 13. Dezember 2001 zum Tag der Menschenrechte hat sich schwerpunktmäßig mit den Frauenrechten beschäftigt. Sowohl der interfraktionelle Entschließungsantrag des Deutschen Bundestages zur „Teilnahme von Frauen am Friedensprozess in Afghanistan“ von SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP und PDS (14/7815) als auch der Entschließungsantrag der CDU/CSU-Fraktion „Rechte der Frauen in Afghanistan durchsetzen und stärken – Frauen an politischen Prozessen beteiligen“ (14/7784) stützten die Haltung der Bundesregierung ausdrücklich.

Rolle der Bundesregierung beim Wiederaufbau Afghanistans (zur Petersberg-Konferenz zu Afghanistan vom 28. November bis 5. Dezember 2001 s. o.):

– Deutsche Beteiligung an Sicherheitsaspekten des Wiederaufbaus:

  Nach der Erklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder vom 11. September zur „uneingeschränkten Solidarität“ mit den USA beim Kampf gegen den internationalen Terrorismus sowie dem Bundestags-Beschluss zur Unterstützung militärischer Maßnahmen („Enduring Freedom“) der Anti-Terrorkoalition durch bis zu 3 900 Bundeswehrsoldaten stimmte der Deutsche Bundestag am 22. Dezember 2001 dem Antrag der Bundesregierung auf Zustimmung zur Beteiligung deutscher Streitkräfte an der Internationalen Schutztruppe ISAF (gem. UN-SR-Res. 1386) zur Sicherung des Friedens- und Wiederaufbauprozesses in Kabul mit großer Mehrheit zu. Demnach können bis zu 1 200 deutsche Soldaten im Rahmen der ISAF eingesetzt werden. Der Einsatz ist zunächst bis zum 20. Juni 2002 befristet. Die ersten deutschen Soldaten trafen zu Jahresbeginn 2002 in Kabul ein.

– Vorsitz der „Afghanistan Support Group“ im Jahre 2001 und rasche Hilfe vor Ort:

  Als Vorsitz der Afghanistan Support Group im Jahre 2001 lud Deutschland am 5./6. Dezember 2001 in Berlin zur Jahressitzung, die im Anschluss an die Petersberg-Konferenz stattfand. Im Mittelpunkt stand das Schicksal der Not leidenden Zivilbevölkerung in Afghanistan und seinen Nachbarstaaten. Bundesaußenminister Fischer kündigte an, zu den 2001 bereits im Rahmen der Afghanistan-Sonderhilfe zur Verfügung gestellten rund 6,1 Mio. Euro (12 Mio. DM) weitere erhebliche Mittel zur Linderung von Not, Elend, Hunger, Krankheit und Flüchtlingshilfe zur Verfügung zu stellen. Als erste Vertreterin der Regierung eines Geberlandes auf Ministerinebene besuchte Bundesministerin Wieczorek-Zeul am 13./14. Dezember 2001 Kabul. Sie bekräftigte vor Ort Deutschlands volle Unterstützung für den Friedensprozess und sagte ein langfristiges und substantielles Engagement Deutschlands für Wiederaufbau und humanitäre Hilfe in Afghanistan zu.

– Bestellung von deutschen Afghanistan-Beauftragten:

  Bereits im Oktober 2001 berief Bundesaußenminister Fischer den deutschen Diplomaten Hans-Joachim Daerr zum Afghanistan-Beauftragten des Auswärtigen Amts. Ferner wurde im Auswärtigen Amt ein Sonderstab Afghanistan eingerichtet, der alle Afghanistan betreffenden politischen Fragen und die verschiedenen Aspekte des deutschen Beitrags zum Wiederaufbau Afghanistans innerhalb des Auswärtigen Amts koordiniert. Der Sonderbeauftragte reiste am 22. November 2001 erstmals nach Kabul, um die Vorbereitungen zur Wiedereröffnung der deutschen Botschaft einzuleiten.

  Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung bestellte Abteilungsleiter Prof. Michael Bohnet zum Sonderbeauftragten für den Wiederaufbau Afghanistans. Ebenfalls im BMZ wurde die Arbeitsgruppe „Wiederaufbau Afghanistan“ unter Beteiligung der Kreditanstalt für Wiederaufbau – KfW und der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit – gtz eingerichtet. Sie koordiniert deutsche Beiträge zum Wiederaufbau Afghanistans, um einen kohärenten Gesamtbeitrag Deutschlands sowie Synergieeffekte zwischen den einzelnen Maßnahmen zu erzielen und die Einbindung der deutschen Programme im Rahmen der internatio-

nalen Arbeitsteilung mit anderen bilateralen sowie mit multilateralen Gebern sicherzustellen. In diesem Rahmen werden regelmässig „Runde Tische“ zu Themen wie „Rechtssicherheit, Demokratieförderung, Aufbau staatlicher Strukturen und Demobilisierung“, „Bildung“, „Gesundheit“ usw. abgehalten, zu denen neben Vertretern der Bundesregierung und Durchführungsorganisationen auch die politischen Stiftungen sowie deutsche Nichtregierungsorganisationen eingeladen werden.

– Wiedereröffnung der deutschen Botschaft in Afghanistan:

  Als erster ausländischer Botschafter übergab der Leiter der deutschen Botschaft, Rainer Eberle am 9. Januar 2002 sein Beglaubigungsschreiben.

– Eröffnung des Deutschen Büros für Entwicklungszusammenarbeit in Kabul

  Am 23. März 2002 wurde in Kabul das Deutsche Büro für Entwicklungszusammenarbeit durch den Sonderbeauftragten des BMZ für den Wiederaufbau Afghanistans, Professor Dr. Bohnet, eröffnet, das neben der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (gtz) und der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) auch den Deutschen Entwicklungsdienst (DED) beherbergt.

– Entsendung von zusätzlichem Personal zur Koordinierung der Zusammenarbeit an die deutsche Botschaft Kabul:

  Ebenfalls zum 1. Januar 2002 wurde die ehemalige Frauenbeauftragte des Auswärtigen Amts als Ansprechpartnerin für die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft (inkl. Frauenorganisationen) und humanitären Hilfsorganisationen an die deutsche Botschaft in Kabul entsandt. Sie nimmt vor Ort auch die Koordinierung mit anderen internationalen Gebern (Europäische Union, Vereinte Nationen etc.) in diesem Bereich wahr. Zum 28. Februar 2002 wurde zusätzlich eine Referentin des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung an die Botschaft abgeordnet, um dort als Ansprechpartnerin für die Koordinierung der Wiederaufbauhilfe (inkl. entwicklungspolitische Aspekte der Frauenförderung) der Bundesrepublik Deutschland für Afghanistan, die Bundesministerin Wieczorek-Zeul in Höhe von 320 Mio. Euro auf der Wiederaufbaukonferenz in Tokyo im Januar 2002 zugesagt hatte, zu agieren.

– Ernennung von Klaus-Peter Klaiber zum Afghanistan-Beauftragten der EU:

  Der Allgemeine Rat der EU ernannte am 10. Dezember 2001 den deutschen Diplomaten Klaus-Peter Klaiber zum EU-Beauftragten für Afghanistan. Klaiber trat Ende des Jahres seine neue Aufgabe in Afghanistan an. Zu seinem Aufgabenbereich gehört die Beratung des Hohen Beauftragten Javier Solana und des Europäischen Rats zum afghanischen Friedensprozess, zu Menschenrechtsfragen, Terrorismus- und Drogenbekämpfung, Flüchtlingsrückführung, humanitärer Hilfe sowie Wiederaufbau. Auf Anregung der Bundesregierung wurde in den Stab des EU-Beauftragten eine schwedische Expertin aufgenommen, die sich insbesondere der Lage und Rechte der afghanischen Frauen annehmen wird. Des weiteren hat das Auswärtige Amt eine Mitarbeiterin in den Stab des EU-Beauftragten für Afghanistan entsandt.

– Einrichtung eines Projektbüros zum Wiederaufbau der afghanischen Polizei: Die Vereinten Nationen und die afghanische Interimsregierung haben die Bundesrepublik Deutschland gebeten, die Führungsrolle beim Wiederaufbau der afghanischen Polizei zu übernehmen. Zwischen dem Bundesministerium des Innern und dem Innenministerium der Übergangsverwaltung von Afghanistan wurden am 15. März 2002 Vereinbarungen über Sitz und Status der nach Afghanistan zu entsendenden Polizeibeamten sowie über die Gewährung polizeilicher Ausbildungs- und Ausstattungshilfe für die afghanische Polizei abgeschlossen. Bereits seit dem 2. Februar 2002 ist das in Kabul eingerichtete Projektbüro mit zwölf deutschen Polizeibeamten besetzt und hat die Aufgabe, die afghanische Interimsregierung in Fragen des Wiederaufbaus der afghanischen Polizei zu beraten und die Ausbildungs- und Ausstattungshilfe vor Ort zu koordinieren.

– Deutsche Teilnahme an Wiederaufbau-Konferenzen:

  Nach Schätzungen von Weltbank und UN sind in den kommenden zehn Jahren rund 15 Mrd. Euro für den Wiederaufbau Afghanistans erforderlich. Mit der dafür notwendigen Mobilisierung und Koordinierung der internationalen Unterstützung für den Wiederaufbau Afghanistans beschäftigten sich seit dem Sturz des Taliban-Regimes eine Reihe von Treffen, insbesondere der hierzu eingerichteten Staatengruppe, der die USA, die EU, Japan und Saudi-Arabien angehören. Die Bundesregierung hat an diesen internationalen Konferenzen und an den Sitzungen der Steuerungsgruppe zum Wiederaufbau Afghanistans mit ressortübergreifenden Delegationen unter Leitung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit bzw des Auswärtigen Amts teilgenommen, so u. a. in Washington (28./29. Nobember 2001; Steuerungsgruppe), Berlin (5./6. Dezember 2001; „Afghanistan Support Group“), Brüssel (15. Dezember 2001), Tokyo (21./22. Januar 2002) und Kabul (10./11. April 2002 Implementierungsgruppe).

  Die von Deutschland im Jahre 2001 allein an humanitärer Hilfe für Afghanistan zugesagten Mittel beliefen sich auf über 50 Mio. Euro. Im Vordergrund standen u. a. Basisgesundheitsversorgung, Wiederinstandsetzung von Flüchtlingsunterkünften, Verbesserung der Trinkwasserversorgung und vor allem die Minenräumung.

  Der Übergang von humanitärer Hilfe und entwicklungsorientierter Nothilfe (inkl. „nation building“) verläuft fließend und parallel. Die im Rahmen des Stabilitätspaktes Afghanistan für 2002 vorgesehenen Wiederaufbaubeträge der Bundesregierung belaufen

sich insgesamt auf 80 Mio. Euro. Für die kommenden vier Jahre wurden in Tokyo durch Bundesministerin Wieczorek-Zeul insgesamt 320 Mio. Euro in Aussicht gestellt. Schwerpunkte des deutschen Beitrags sind die Bereiche Gesundheit, Bildung, Förderung der Beteiligung von Frauen am politischen und wirtschaftlichen Wiederaufbau, Errichtung demokratischer Institutionen sowie Wasserversorgung. In allen Bereichen kommt der Beteiligung und Teilhabe von Frauen und Mädchen besondere Bedeutung zu.

Nach dem Ende des Talibanregimes hat Afghanistan kein funktionierendes Verwaltungssystem mehr. Neben dem wirtschaftlichen Aufbau ist deshalb auch der Aufbau rechtstaatlicher und leistungsfähiger staatlicher Strukturen und Entscheidungsmechanismen in allen Politikbereichen ein dringendes Anliegen. Diese Aufgaben umfassen auch den Wiederaufbau zivilgesellschaftlicher Fähigkeiten. Schwerpunkte deutscher Wiederaufbauhilfe liegen daher auf Projekten zur Ernährungssicherung (inkl. Saatgut), Gesundheit und Bildung, Infrastruktur, Katastrophenvorsorge, Polizeihilfe (Deutschland ist in diesem Bereich die „lead nation“), Minenräumung, Demokratisierung und Strukturaufbau in Verwaltung und Zivilgesellschaft, Schutz von Menschenrechten und Frauenförderung.

Dass die Begriffe „Demokratie“ und „Menschenrechte“ in diesem Zusammenhang im Sinne der einschlägigen Pakte und Vereinbarungen der Vereinten Nationen verstanden werden, ist selbstverständlich. Bei allem Respekt vor gewachsenen Traditionen und Unterschieden in den Rechtssystemen (Stichwort „Scharia“) sowie Wichtigkeit von Projekt-Nachhaltigkeit durch „Afghan ownership“ bedeutet dies, dass eine Verständigung über die gemeinsamen Grundwerte bei der Universalität der Menschenrechte ansetzen muss. In diesem Zusammenhang für uns wichtige Anliegen sind etwa das Folterverbot, die Gleichberechtigung von Mann und Frau, strafrechtliche Garantien, aber auch die Abschaffung der Todesstrafe. Diese bilden die Ausgangsbasis für die Kooperation mit der gegenwärtigen afghanischen Interimsverwaltung oder der späteren Übergangsregierung wie auch der am Ende des administrativen Aufbauprozesses die Regierungsgewalt übernehmenden neuen afghanischen Regierung.

Der Beitrag Deutschlands zum Wiederaufbau und zur Entwicklung Afghanistans wird sich darüber hinaus einbinden in den Gesamtbeitrag der EU zur Unterstützung Afghanistans. Zusätzlich zu den bilateralen Hilfsleistungen trägt Deutschland auch ca. 23 % der Mittel der Europäischen Kommission, die aus dem EU-Haushalt zur Verfügung gestellt werden. Die EU-Kommission finanzierte etwa im Jahre 2001 humanitäre Projekte in Afghanistan in Höhe von 103 Mio. Euro. Für das Jahr 2001 leisteten alle EU-Länder zusammen 500 Mio. Euro Hilfe für Afghanistan. Für den Wiederaufbau wird die EU (Kommission und Mitgliedstaaten) 2002 rund 600 Mio. Euro zur Verfügung stellen.

B) Menschenrechtsschutz nach dem 11. September 2001

Die Ereignisse des 11. September richteten die Weltpolitik neu aus. Ihre Auswirkungen und Herausforderungen auch für die Menschenrechtspolitik sind erheblich. Einerseits galt und gilt es, durch entschlossenes legislatives, polizeiliches und auch militärisches Handeln den Terror zu bekämpfen und unsere Sicherheit zu schützen, zugleich aber politische Antworten auf Krisen und Konflikte zu entwickeln, die Unfrieden, Gewalt und auch Terrorismus hervorbringen. Dabei die freiheitlichen Grundwerte unseres Zusammenlebens und das über Jahrzehnte in internationalen Gremien für die Menschenrechte Erreichte zu wahren und fortzuentwickeln, stellt die größte Herausforderung deutscher Menschenrechtspolitik nach den Terroranschlägen dar.

Neben den unmittelbaren praktischen Auswirkungen, wie der Verschiebung von Großkonferenzen (so z. B. die ursprünglich für 19. bis 21. September 2001 geplante UN-Sondergeneralversammlung zu Kindern, → A 2.1.1, und der Beginn der 56. UN-Generalversammlung) und atmosphärischer Rückwirkungen auf die Diskussionen in UN-Menschenrechtsforen in New York und Genf steht die internationale Menschenrechtspolitik auch thematisch seit der Zäsur des 11. September vor gewaltigen zusätzlichen Aufgaben. Es geht darum,

- der Aufweichung bisher erreichter Menschenrechtsstandards durch einen „Anti-Terror-Rabatt“ entgegenzutreten („Wahrung des Acquis“);
- die Chancen der Neuorientierung vieler Staaten für einen Ausbau des Multilateralismus, einen verstärkten Dialog der Kulturen und die Bekämpfung der Terrorursachen zu nutzen;
- in Afghanistan: eine menschen- und bürgerrechtskonforme Ausgestaltung des Wiederaufbaus des Landes unter gleichberechtigter Beteiligung der Frauen sicherzustellen.

Gewandelte Bedrohungsszenarien

Der 11. September 2001 machte deutlich, dass kein Staat unverwundbar ist, dass zu Mord und Selbstmord Entschlossene jederzeit mit unvorstellbarer Gewalt zuschlagen können. Diese erschreckende Einsicht ist nicht neu, seit den Gräueltaten von New York und Washington besitzt sie jedoch eine andere Dimension.

Das Aufbrechen staatlicher Strukturen durch fortschreitende Globalisierung, damit einhergehende politische und soziale Instabilitäten, internationaler Terrorismus, Proliferation von Massenvernichtungswaffen sowie fundamentalistische Strömungen in ihren verschiedenen Erscheinungsformen stellen staatliche Sicherheitsvorsorge am Anfang des 21. Jahrhunderts vor neue Herausforderungen. Die sicherheitspolitische Landschaft zeigt sich dabei heute weniger übersichtlich und wesentlich komplexer. Die Zahl der Akteure hat sich vervielfacht, ebenso die Zahl der Risiken und Bedrohungsszenarien. Die Wahrscheinlichkeit asymmetrischer Angriffe unter Einsatz verschiedener Kräfte und Mittel sowie Missachtung jeglicher Rechtsnormen ist, zum Beispiel bei terroristischen Angriffen, signifikant gestiegen. Der 11. September

2001 hat diesem komplizierten Lagebild eine weitere Dimension hinzugefügt.

Die Nichtbeachtung der bestehenden internationalen menschenrechtlichen Verpflichtungen, zunehmende Gegensätze zwischen Arm und Reich, Übervölkerung und Not, Mangel an Demokratie und Rechtstaatlichkeit bilden häufig Wurzeln und Nährboden für Radikalisierung und religiösen Fanatismus. Verweigerte Partizipation an Entscheidungsprozessen, Ungleichheit, Isolation sowie das Entstehen regionaler Machtvakuen schaffen Szenarien, die kriminellen und extremistischen Organisationen ideale Rekrutierungs- und Aktionsfelder bieten. Die Beseitigung der Ursachen für Gewaltbereitschaft, Hass und Intoleranz wird daher im Vordergrund jeder nachhaltigen Bekämpfung des Terrorismus stehen müssen.

Chancen der Zäsur

Ohne globale Zusammenarbeit ist es nicht möglich, die Konfliktursachen zu bekämpfen. Ein Ruck zu globalem Bewusstsein und ein Schub für regionale Ordnungs- und Friedensinitiativen sind spürbar. Die Bundesregierung tritt dafür ein, dass die Staatengemeinschaft diese Herausforderungen annimmt. In der Zäsur nach den Anschlägen, im Schulterschluss gegen den Terror liegt daher auch die große Chance, durch Zusammenrücken der Staatenwelt, Stärkung des Multilateralen und Bekämpfung der Ursachen von Instabilität und Unfrieden eine Verlangsamung der Spirale von Gewalt und Unfrieden zu erreichen und Konfliktherde wirksam zu entschärfen.

Neuem Zulauf für Extremisten und fanatische Gewalttäter wird entgegengewirkt, wenn einerseits Hunger, Elend, politische und soziale Perspektivlosigkeit, Armut, Krankheit und Rechtlosigkeit wirksam angegangen, andererseits kulturelle, wirtschaftliche und politische Identitäten und gesellschaftliche Gestaltungsideen anderer respektiert werden. Es gilt, nicht nur die Symptome, sondern die vielfältigen Ursachen des Terrorismus zu bekämpfen. Dem weltweiten Schutz der Menschenrechte kommt dabei größte Bedeutung zu. Die Bundesregierung leistet hierzu – auch international – einen erheblichen Beitrag.

„Es geht nach dem 11. September um ein „Mehr“ an menschenrechtlicher Orientierung, nicht um ein „Weniger“. Bundesaußenminister Fischer am 5. Oktober 2001 vor dem Forum Menschenrechte, Berlin

„Gerade nach den Ereignissen des 11. September stellt sich die Frage der globalen Durchsetzung von Menschenrechten drängender denn je ¼. Es darf unter keinen Umständen zu einer Aushebelung von menschenrechtlichen Grundnormen unter dem Deckmantel von Terrorismusbekämpfung kommen ¼. Der Strategie der Terroristen muss entschlossenes Engagement für eine offene Gesellschaft und der Dialog der Zivilisationen auf der unumstößlichen Grundlage universaler Menschenrechte entgegengesetzt werden“. Bundesaußenminister Fischer am 10. Dezember 2001 zum Tag der Menschenrechte

Herausforderungen für die Menschenrechtspolitik

Krisen- und Konfliktprävention

Ungelöste, in zunehmendem Maße innerstaatliche Konflikte sowie religiöser oder weltanschaulicher Fanatismus bedrohen den Weltfrieden heute mehr und anders als zu Zeiten der Blockkonstellation. Eine umfassende Strategie gegen den Terrorismus muss die politischen Konflikte und die ihnen häufig zugrunde liegenden Entwicklungsfragen angehen, aus denen sich Hass, Terror und Verzweiflung speisen; muss also auf Vorbeugung setzen. Dies heißt auch, die Grundlagen einer kooperativen Ordnungspolitik für das neue Jahrhundert zu entwerfen, einer Politik, die auf eine Welt setzt, die allen Völkern eine gerechte Teilhabe an Wohlstand und politischen Entscheidungsprozessen ermöglicht.

Hierzu gehört, die Zonen des Friedens, der Prosperität und der Demokratie auszuweiten, regionale und globale internationale Institutionen fortzuentwickeln und die Konfliktaustragung weltweit zu zivilisieren und zu verrechtlichen. Dazu gehört aber auch, die ökonomische Globalisierung sozial gerechter zu gestalten. Dafür spielen nachhaltige Entwicklung, soziale Gerechtigkeit, Fairness und vor allem die umfassende Achtung politischer, bürgerlicher, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte eine herausragende Rolle.

Ein zentraler Aspekt hierbei ist das Werben und Eintreten für „gute Regierungsführung“ („good governance“), die Achtung der Menschenrechte, Abbau krasser sozialer Ungleichheiten, wirksame Bekämpfung der Korruption sowie die Demokratisierung von Staat und Gesellschaft umfasst. So verstandene Menschenrechtspolitik leistet einen essentiellen Beitrag zur Friedenspolitik.

Dialog der Kulturen

Interkultureller und interreligiöser Dialog trägt zum Abbau von „Sprachlosigkeit“, Intoleranz und Gewaltneigung bei und verhindert oder reduziert Konfliktpotential. Initiativen, die das Gewaltpotential insbesondere bei Jugendlichen vermindern sollen, sind ein Schwerpunkt deutscher Menschenrechtspolitik. Wir müssen unseren Beitrag dazu leisten, dass den Hassparolen ihre verführerische Wirkung genommen wird. Aufklärung, Toleranz, Zuhören, Bildungsangebote, aber auch selbstbewusstes Eintreten für universelle Werte gehören hierzu.

Für den Religionsdialog – nicht zuletzt die Frage des Umgangs mit dem Islam – ist es wichtig, Freiheit, Toleranz, Minderheitenschutz und Menschenrechte nicht als Grundwerte des Westens, sondern als universelle, gemeinsame Werte zu vertreten und zugleich deutlich zu machen, dass die von Säkularismus und Aufklärung geprägten westlichen Gesellschaften nicht religionsfeindlich sind.

Aus Konfliktscheu einen bloßen Höflichkeitsdialog zu beginnen, wäre allerdings der falsche Ansatz. Der militante Islamismus wäre ein ungeeignetes Objekt multikultureller Toleranz. Auch zu den Themen „islamische Körperstrafen“ (etwa Auspeitschen, Steinigung, Amputationen), „Stellung der Frau in der Gesellschaft“ sowie dem in

konservativ-islamischen Staaten geltend gemachten generellen „Scharia-Vorbehalt“[43] trotz universeller Geltung der Menschenrechte muss der Dialog offensiv, selbstbewusst und kritisch geführt werden. Liberalität gegenüber Andersdenkenden, Selbstkritik, Glaubens-, Bekenntnis und Meinungsfreiheit, Fähigkeit zur Selbstkorrektur, diskursive Verständigung auch über moralisch-ethische Fragen, Diskussion statt exklusiver Wahrheitsanspruch sollten in diesem Dialog selbstbewusst zu vertretende Grundwerte sein.

„Das eigentliche Ziel der Terroristen ist es, einen Krieg der Kulturen auszulösen und den Nahen und Mittleren Osten in Brand zu setzen. In einen solchen Konflikt dürfen wir uns unter keinen Umständen hineintreiben lassen. Wir kämpfen gegen den internationalen Terrorismus und nur gegen ihn, nicht gegen den Islam. Wir müssen der Strategie des Terrorismus den ‘Dialog der Kulturen und Religionen’ entgegensetzen. Wir brauchen eine vom gegenseitigen Verständnis getragene geistige Auseinandersetzung und den Versuch einer ehrlichen Verständigung über die Grundwerte, die uns verbinden. Ein solcher Dialog setzt die Existenz gemeinsamer Werte voraus, ebenso aber auch den Respekt vor den gewachsenen Traditionen und Unterschieden. Allerdings muss eines dabei klar sein: Menschenrechte sind universelle, nicht westliche Werte. Auf sie hat sich die internationale Völkergemeinschaft in der UN-Charta und den Menschenrechtspakten geeinigt. Jeder Dialog muss auf dieser Universalität der Menschenrechte gründen.“ Bundesaußenminister Fischer am 12. November 2001 vor der 56. Generalversammlung der Vereinten Nationen

Das Auswärtige Amt, aber auch andere Institutionen, bereiten zahlreiche aktuelle Maßnahmen und Initiativen zum Kulturdialog vor. Hierzu zählen u. a. im Rahmen der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik (AKBP) der „Dialog der Kulturen“, insbesondere das AKBP-Sonderprogramm „Europäisch-Islamischer Dialog“, Projekte aus Mitteln des Stabilitätspaktes Afghanistan, für den die Bundesregierung insgesamt 80 Mio. Euro bereit stellte, Veranstaltungen des Forum Globale Fragen und zum Islam in Europa im Auswärtigen Amt, verstärkte Öffentlichkeitsarbeit unserer Auslandsvertretungen, Diplomatenausbildung, „Runde Tische“ des Planungsstabes des Auswärtigen Amts, „Präsidenteninitiative Dialog Westen-Islam“, der Internationale Politikdialog „Entwicklung und Kulturen – Kulturen der Entwicklung“ des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie Veranstaltungen des Bundesministeriums für Verteidigung.

7. Forum Globale Fragen im Auswärtigen Amt, 16./17. Mai 2002

Die Universalität der Menschenrechte und der Rechte der Frauen waren eines der Themen auf dem 7. Forum Globale Fragen zum Thema „Dialog der Kulturen am 16./17. Mai 2002 im Auswärtigen Amt in Berlin. Unter der Leitung der Vorsitzenden des Bundestagsausschusses für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe, Christa Nickels, diskutierten Irene Khan, Generalsekretärin von amnesty international, Margaret Sekaggya, Vorsitzende der ugandischen Menschenrechtskommission, Prof. Dr. Sabine von Schorlemer von der Technischen Universität Dresden und der Beauftragte des Auswärtigen Amts für den Islam-Dialog, Botschafter Dr. Gunther Mulack, mit Gästen aus Wirtschaft, Regierung und Zivilgesellschaft über „Menschenrechte als Wertgrundlage für den Dialog der Kulturen“. Eine Publikation der Redebeiträge ist in Vorbereitung.

Wahrung menschenrechtlicher Standards

Internationale Grundrechts- und Menschenrechtsstandards müssen sich nicht zuletzt gerade auch in Krisenzeiten bewähren. Menschenrechte und Terrorismusbekämpfung sind dabei nicht als Antagonismen zu sehen. Beide dienen den Menschen und einem Leben in Freiheit und Menschenwürde.

Bei allem Verständnis für die erforderlichen sicherheitspolitischen Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus und neuer Bedrohungsszenarien, ist es Politik der Bundesregierung, auf Wahrung des menschenrechtlich Erreichten zu bestehen und nicht zuzulassen, dass die notwendigen strengeren Sicherheitsmaßnahmen die freiheitlichen Grundwerte unseres Zusammenlebens und die Menschenrechte gefährden. Gerade Demokratien sind bei der Terrorismusbekämpfung an eigenen Maßstäben zu messen. Die Bundesregierung tritt dafür ein, u. a. Folgendem entgegenzuwirken:

- erhöhter Nachsicht und Toleranz gegenüber Staaten mit problematischen Menschenrechtssituationen, nur weil diese sich am Kampf gegen den internationalen Terrorismus beteiligen („Anti-Terror-Rabatt“);
- einem Stillstand, ausgelöst durch die Dominanz sicherheitsrelevanter Diskussionen, bei der internationalen Normierung von Menschenrechten in UN-Gremien, etwa in der Menschenrechtskommission oder dem Dritten Ausschuss der UN-Generalversammlung;
- einer „Umwidmung“ von Menschenrechtsverletzungen in Anti-Terror-Maßnahmen: Es gibt keinen „Freibrief“ für Regierungen, im Namen der Terrorbekämpfung die Menschenrechte zu missachten;
- der Aushebelung menschenrechtlicher Grundstandards durch Aussetzung bestehender Verpflichtungen aus internationalen Menschenrechtsabkommen („Derogations-Klauseln“), etwa die Suspendierung von Artikel 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention (Freiheitsentzug) unter Berufung auf Artikel 15 Abs. 2 EMRK, wonach im Falle von Krieg oder öffentlichem Notstand Vertragsparteien Maßnahmen ergreifen können, durch die Verpflichtungen aus der EMRK außer

[43] Scharia = islamische Rechtsordnung; der so genannte „Scharia-Vorbehalt“ erklärt summarisch diejenigen Bestimmungen internationaler Übereinkommen für einen Vertragsstaat für nicht bindend, die nicht im Einklang mit der Scharia stehen.

Kraft gesetzt werden können oder durch eine ausufernde Anwendung bzw. Interpretation bestehender Ausschlussklauseln von völkerrechtlichen Schutzbestimmungen (z. B. des Artikel 1 F Genfer Flüchtlingskonvention);

– der Verletzung von Menschenrechten unter Ausnutzung der Ablenkung internationaler Öffentlichkeit auf andere Regionen und Themen („Windschatten-Maßnahmen“); es gilt, Terrorismus nicht nur menschenrechtskonform zu bekämpfen, sondern auch etwa der Beschränkung unliebsamer Opposition unter dem Deckmantel der Terrorismusbekämpfung entgegenzuwirken;

– der Einleitung bzw. gesetzliche Verabschiedung überzogener und unverhältnismäßiger Maßnahmen und Befugnisse von Sicherheitsbehörden; dagegen kommt es auf das Abklopfen strengerer „Sicherheitspakete“ und schärferer Überwachungsmaßnahmen von Bürgern auf Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit an;

– Tendenzen zu Pauschalierung und Stigmatisierung einzelner Bevölkerungsgruppen oder Ressentiments gegen Fremde, Ausländerfeindlichkeit und Suche nach einfachen Feindbildern und Sündenböcken;

– alleiniger Dominanz der Themen innerer und äußerer Sicherheit vor menschenrechtlichen, sozialen, kulturellen und entwicklungspolitischen Aspekten.

Umfassende Konvention gegen den internationalen Terrorismus

Terroristische Akte stellen nach herrschender Rechtsauffassung keine Menschenrechtsverletzung dar. Hinter dieser zunächst weltfremd anmutenden Feststellung stehen konzeptionell-juristische, aber auch politische Gründe. Menschenrechtsschutz obliegt vor allem den Staaten, daher können Menschenrechtsverletzungen in der Regel nur von staatlich Handelnden verursacht werden. Terroristische Akte dagegen können von staatlichen und von nicht-staatlichen Akteuren ausgehen. Diese Unterscheidung ist in den vergangenen Jahren immer wieder kritisch hinterfragt worden, auch in der Menschenrechtskommission und im Dritten Ausschuss der UN-Generalversammlung. Ein Konsens in dieser rechtsdogmatischen Frage wurde bisher jedoch nicht erzielt (→ B 1.2.3).

Die herrschende Meinung geht davon aus, dass mit einer Qualifizierung terroristischer Akte als Menschenrechtsverletzungen kein Mehr an Schutz vor solchen Verbrechen erreicht werden würde. Im Gegenteil, Regierungen, die im Kampf gegen Terroristen selbst Menschenrechte verletzen, könnten zumindest eine moralische Legitimation erhalten, da sie gegen Menschenrechtsverletzer und -verletzungen vorgingen.

Dennoch ist der Zusammenhang zwischen der Frage „Menschenrechte und Terrorismus“ offensichtlich: Unzweifelhaft ist, dass beim Schutz vor bzw. dem Kampf gegen den Terrorismus menschenrechtliche Normen ohne Abstriche zu beachten sind. Wichtige Voraussetzung dafür, dass in dieser rechtlichen Frage eine Annäherung erzielt werden könnte, wäre u. a. eine von breitem Konsens getragene Terrorismus-Definition.

Auf die Initiative Indiens geht der Entwurf für eine „Umfassende Konvention zur Bekämpfung des Terrorismus“ zurück, der im Sechsten Ausschuss (Rechtsausschuss) der UN-Generalversammlung verhandelt wird. Anders als die bisher von der UN-Generalversammlung angenommenen sektoralen Anti-Terrorismus-Konventionen, die beim Tatort oder beim Tatwerkzeug ansetzen (z. B. Entführen von Flugzeugen), wählt dieser Entwurf einen allgemeinen Ansatz, mit dem alle Arten des Terrorismus erfasst und alle Regelungslücken der bereits bestehenden zwölf Konventionen zu Einzelfragen geschlossen werden sollen. In der 56. UN-Generalversammlung (Oktober/November 2001) wurde der indische Entwurf weiter beraten; seine Annahme in der 56. Generalversammlung scheiterte jedoch. Ausschlaggebend hierfür war vor allem die Frage von Ausnahmeregelungen für Befreiungsbewegungen. Die Bundesregierung wirkt darauf hin, dass diese Frage möglichst noch vor Beginn der 57. Generalversammlung gelöst werden kann.

C 1 Europa

Südosteuropa

Bundesrepublik Jugoslawien

Die neue politische Führung Jugoslawiens und Serbiens, die am 5. Oktober 2000 bzw. nach den serbischen Parlamentswahlen am 23. Dezember 2000 die Regierung übernommen hat, ist den Prinzipien von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Pluralismus und dem Respekt der Menschenrechte verpflichtet. Staatliche Repression, wie sie während des Milosevic-Regimes üblich war, findet nicht mehr statt. Auch massive Menschenrechtsverletzungen, wie noch unter Milosevic, werden nicht mehr gemeldet. Dennoch kann nicht ausgeschlossen werden, dass angesichts der noch nicht gefestigten demokratischen und rechtsstaatlichen Strukturen vereinzelt weiterhin Menschenrechte verletzt werden (z. B. im Polizeigewahrsam und im Strafvollzug das Recht auf Unversehrtheit der Person).

Die Unabhängigkeit der Justiz ist in der Praxis auch nach dem demokratischen Wandel noch nicht gewährleistet, obwohl der Grundsatz der Gewaltenteilung verfassungsrechtlich verankert ist und auch aufgrund des Vorranges des Bundesrechts in den Teilrepubliken Geltung hat. Der Grund hierfür ist heute nicht mehr von staatlicher Seite ausgeübter Druck auf die Richterschaft, sondern noch immer weitverbreitete Unkenntnis über die Rolle und Funktion einer unabhängigen Justiz in einem demokratischen Rechtsstaat. Auch nach dem 5. Oktober 2000 ist die Justiz noch immer nicht frei von äußerer Beeinflussung; sie fürchtet Repressalien von Seiten der Anhänger des alten Regimes. Die unzureichende materielle Ausstattung der

Gerichte und die niedrigen Gehälter der Richter wirken sich ebenfalls negativ auf eine Stärkung der Unabhängigkeit der Justiz aus.

Die Lage der bisher besonders benachteiligten Minderheiten (Sandzak-Moslems, Kosovo-Albaner, Roma, Minderheiten in der Vojvodina) hat sich verbessert. Die neue Bundesregierung hat einen Sandzak-Moslem, Razim Ljajic, zum Minderheitenminister berufen, ein Ungar ist stellvertretender Premierminister der neuen serbischen Regierung. Das jugoslawische Parlament hat am 26. Februar 2002 ein Gesetz zum Schutz der nationalen Minderheiten verabschiedet. Als eigenständige Volksgruppe wurden erstmals auch die Roma anerkannt. An der Erarbeitung des neuen Minderheitengesetzes, das Minderheitenrechte gemäß internationalem Standard verankert, waren insbesondere der Europarat und die OSZE beteiligt. Mit der Verabschiedung des Minderheitengesetzes erfüllt die Bundesrepublik Jugoslawien eine wesentliche Voraussetzung für den Beitritt zum Europarat und kommt ihrer Verpflichtung aus der am 11. Mai 2001 ratifizierten und seit 1. September 2001 für Jugoslawien in Kraft befindlichen Rahmenkonvention des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten nach.

Schritte zur Freilassung der noch etwa 80 politischen kosovo-albanischen Häftlinge und etwa 80 weiterer Kosovo-Albaner, die aufgrund gewöhnlicher krimineller Handlungen verurteilt sind, unternimmt die neue Führung nur zögerlich. Das am 5. März 2001 in Kraft getretene Amnestiegesetz erfasst nicht die politischen Gefangenen, die gemäß Artikel 125 des jugoslawischen Strafgesetzbuchs verurteilt worden sind, d. h. diejenigen, die wegen Terrorismusakten verurteilt sind. Anfang 2002 sind jedoch die Akten von 116 Gefangenen durch die serbischen Behörden an die UNO-Übergangsverwaltung (UNMIK) zur Revision übergeben worden. UNMIK wertet dies als bedeutenden Fortschritt zu einer Lösung der Frage der politischen Gefangenen. Im Bereich der Printmedien steht nach der Abschaffung repressiver Regelungen aus der Zeit Milosevics (Aufhebung des Informationsgesetzes vom 20. Januar 1998 durch das serbische Parlament am 14. Februar 2001) eine grundlegende Neuregelung der Rechte und Pflichten von Journalisten und Verlagen an. Ein entsprechender Gesetzentwurf ist in Vorbereitung. Auch bei den elektronischen Medien wird ein radikaler Neuanfang ohne Rücksicht auf unter dem Milosevic-Regime erworbene Besitzstände angestrebt.

Auch vor dem Hintergrund des für 2002 angestrebten Beitritts zum Europarat muss die Bundesrepublik Jugoslawien ihre Verpflichtung zur Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (IStGHJ, → B 2.3.4), die sie durch Unterzeichnung des Dayton-Abkommens eingegangen ist, deutlich intensivieren. Der Streit zwischen dem jugoslawischen Präsidenten Kostunica und dem serbischen Premierminister Djindjic über die rechtliche Zulässigkeit von Überstellungen an den IStGHJ ist weiter ungelöst. Nach der von Djindjic angeordneten Überstellung Milosevics an den IStGHJ am 28. Juni 2001 im Vorfeld der Geberkonferenz für die Bundesrepublik Jugoslawien ist bisher kein weiterer serbischer Staatsangehöriger aus der Bundesrepublik Jugoslawien nach Den Haag überstellt worden. Seit dem Inkrafttreten des Gesetzes über die Zusammenarbeit der Bundesrepublik Jugoslawien mit dem IStGHJ am 11. April 2002 haben sich allerdings fünf Angeklagte freiwillig gestellt. Die jugoslawische Regierung hat außerdem beim Kreisgericht Belgrad die Zwangsauslieferung 18 weiterer mutmaßlicher Kriegsverbrecher beantragt. Die Verhaftung und Überstellung der bosnischen Zwillingsbrüder Banovic am 8. November 2001 durch die serbische Polizei löste eine Meuterei der Spezialeinheit „Rote Barette“ aus. Anfang Februar ist der Prozess gegen Slobodan Milosevic vor dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien in Den Haag eröffnet worden. Milosevic werden Völkermord, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Kosovo, in Kroatien und in Bosnien zur Last gelegt. Er wird für die Vertreibung von rund 800 000 Kosovo-Albanern und die Ermordung von mindestens 900 Menschen verantwortlich gemacht. Die Anklage rechnet mit einer Prozessdauer von bis zu zwei Jahren.

Ebenfalls im Zusammenhang mit dem angestrebten Beitritt zum Europarat ist die Abschaffung der Todesstrafe in der Republik Serbien am 26. Februar 2002 zu sehen. Lediglich in Montenegro wurde die Änderung des dortigen Strafgesetzbuches, die auch dort die Abschaffung der Todesstrafe umfassen soll, noch nicht vollzogen.

Die Region Südserbien, die überwiegend von Albanern bewohnt ist, war bis Mai 2001 Schauplatz bewaffneter Auseinandersetzungen zwischen serbischen bzw. jugoslawischen Sicherheitskräften und albanischen Rebellen, die sich in der für Armee und Polizei unzugänglichen Pufferzone entlang der administrativen Grenze zum Kosovo festgesetzt hatten. Durch den von EU und NATO vermittelten Waffenstillstand, die Öffnung der Gemeinsamen Sicherheitszone und die Demobilisierung der albanischen Rebellen beruhigte sich die Lage weitgehend. Im Rahmen des nach dem Südserbien-Beauftragten Belgrads benannten „Covic-Plan“ wurden zahlreiche Maßnahmen zur wirtschaftlichen und politischen Stabilisierung der Region beschlossen. Nach UNDP-Angaben sind seither ca. 20 Mio. Euro an internationalen Hilfsleistungen in die Region geflossen. Noch ungenügend ist die Integration der albanischen Bevölkerung in politische und administrative Strukturen. Die für Mitte Juni angekündigten Kommunalwahlen in den betroffenen Gemeinden sollen ein erster Schritt zur verstärkten Partizipation der Albaner sein.

Kosovo

Mit der Verabschiedung der Resolution 1244 am 10. Juni 1999 hat der Sicherheitsrat eine neue Grundlage für eine friedliche Entwicklung im Kosovo geschaffen. Die internationale militärische Präsenz KFOR und die zivile Präsenz der UNO-Übergangsverwaltung (UNMIK) sind u. a. für die Erhaltung der Sicherheit und Ordnung, den Aufbau einer internationalen Verwaltung bis zum Funktionieren aufzubauender örtlicher demokratischer Strukturen, die Rückkehr der Vertriebenen und Flüchtlinge und den wirtschaftlichen Wiederaufbau verantwortlich (www.unmikonline.org). Bereits am 11. Juni 1999

rückten erste KFOR-Truppen in den Kosovo ein. Vom ersten Tag an kehrten Tausende in ihre Heimat zurück, aus der sie in menschenverachtender Weise vertrieben worden waren. Bis Ende 2001 sind nach Angaben des UNHCR nahezu alle der 850 000 kosovo-albanischen Flüchtlinge und Vertriebenen wieder in das Kosovo zurückgekehrt.

Dennoch wirken die durch die serbische Vertreibungspolitik erzeugten Hass- und Rachegefühle weiter und haben zu neuen Gewalttaten geführt. Im Berichtszeitraum ereigneten sich zahlreiche ethnisch motivierte Morde und Entführungen. Opfer dieser Gewalt waren alle Ethnien, insbesondere aber die im Kosovo lebenden Serben und Roma sowie Kosovo-Albaner, die der Kollaboration verdächtigt werden. Neue Flüchtlingswellen sind die Folge. Weniger als 100 000 Serben verbleiben nach Erhebungen der UNMIK im Kosovo. Auch ein großer Teil der Roma und Aschkali haben den Kosovo verlassen. Auch moslemische Slawen sind Opfer geworden. Die im Kosovo verbleibenden Menschen aus Minderheiten-Ethnien siedeln sich zum Selbstschutz oft in ethnisch homogenen Enklaven an und werden so zu intern Vertriebenen.

KFOR und UNMIK versuchen, die Gewalt einzudämmen. Sie patrouillieren durch die Städte und stellen Wachen vor historischen und religiösen Monumenten auf. Fast jeder zweite KFOR-Soldat wird zum Schutz von Minderheiten eingesetzt. Die internationale Polizei im Kosovo hat bis Ende 2001 eine Stärke von 4 700 Polizisten erreicht. Gleichzeitig sind inzwischen ca. 4 300 Absolventen (darunter Angehörige von Minderheiten und Frauen) der von der OSZE geleiteten Polizeischule im Einsatz. Von UNMIK ernannte internationale Richter und juristisches Personal nahmen ihre Tätigkeit auf.

Der Aufbau örtlicher demokratischer Strukturen hat im Berichtszeitraum erhebliche Fortschritte gemacht. Im Herbst 2000 wurden unter der Leitung der OSZE erstmals freie Kommunalwahlen durchgeführt und Verwaltungsverantwortung auf kommunaler Ebene an die gewählten Vertreter übertragen. Es folgten am 17. November 2001 allgemeine Parlamentswahlen, ebenfalls unter OSZE-Leitung, die die Zusammensetzung der 120 Abgeordnete umfassenden „Versammlung“ bestimmten, wobei je zehn Sitze für Vertreter der Kosovo-Serben sowie andere nicht-albanische Minderheiten reserviert waren. Die Wahlen verliefen ruhig und unter substantieller Teilnahme der Minderheiten, die in dem im Dezember erstmals zusammengetretenen Parlament nun überproportional vertreten sind. Die sich an die Wahl anschließenden Versuche zur Regierungsbildung und Koalitionsgespräche verliefen zunächst erfolglos und brachten zunehmend ein Klima der Einschüchterung mit sich. Erst am 4. März 2002 wurde aufgrundlage einer vorher ausgehandelten Koalitionsvereinbarung der Führer der LDK, Ibrahim Rugova, zum Präsidenten und der PDK-Abgeordnete Rexhepi zum Premierminister gewählt.

Deutschland leistet seinen Beitrag durch die etwa 4 700 KFOR-Soldaten der Bundeswehr im Kosovo mit Schwerpunkt im deutschen Verantwortungsbereich der Multinationalen Brigade Süd (Zentrum: Prizren). 320 deutsche Polizisten gehören zu den gut 3 100 internationalen Polizisten, die die Sicherheitssituation verbessern sollen. An der OSZE-Mission im Kosovo beteiligt sich Deutschland mit über 40 internationalen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern (von insgesamt ca. 350). Die Organisation der Parlamentswahlen im November 2001 hat Deutschland zusätzlich mit ca. 40 Langzeit- und 200 Kurzzeitüberwachern unterstützt. An führender Stelle übernehmen Deutsche Verantwortung. Zum Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs im Kosovo und damit zum Leiter der UNMIK wurde im Januar 2002 der deutsche Diplomat Michael Steiner berufen. Der frühere Stadtkämmerer Frankfurts, Tom Koenigs, leitet als Stellvertretender Sonderbeauftragter den Aufbau der örtlichen Zivilverwaltung. Schließlich übernahm Stephan Feller im Februar 2002 das Kommando der internationalen UNMIK-Polizei.

Deutsche Hilfsleistungen konzentrieren sich auf die Bereiche Instandsetzung von Wohngebäuden und öffentlichen Einrichtungen, Wiederaufbau der Infrastruktur, Einrichtung unabhängiger Medien sowie medizinische Versorgung. Die Hilfe richtet sich auch ganz gezielt an die serbische Bevölkerungsgruppe, um die Versorgung in ihrer oft isolierten Lage zu erleichtern.

Im Juni 2000 wurde durch UNMIK-Verordnung die Institution des Ombudsmann für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte im Kosovo unter Berücksichtigung internationaler Menschenrechtsstandards geschaffen (www.ombudspersonkosovo.org). Es ist die Aufgabe des Ombudsmanns, Allen zugängliche Mechanismen zu schaffen, die die Aktionen der internationalen Verwaltung oder anderer zentraler und lokaler Institutionen einer Überprüfung im Hinblick auf die Wahrung der Menschenrechte unterziehen. Ein Bericht des Ombudsmanns, Marek Nowicki, vor dem Bundestagsausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe im Januar 2002 machte deutlich, dass dieses Angebot von Kosovaren aller Ethnien angenommen wurde. Es wurde über seinen eigentlichen Rahmen hinaus erweitert: Ein Großteil der anhängigen Fälle betrifft aus ungeklärten Eigentumsverhältnissen an Grundstücken sich ergebende Beeinträchtigungen des Rechtsgefühls, aber auch Bitten um Vermittlung zwischen einzelnen ethnischen Gruppen.

Das drängendste Problem der Gewährung ausreichender Sicherheit für alle Bewohner des Kosovo wird aber auch durch eine Aufstockung der KFOR oder der UNMIK-Polizeikräfte allein nicht gelöst werden können. Entscheidend ist der Wille zur Versöhnung oder zumindest der Wille zum friedlichen Nebeneinander. Insbesondere den Führern der Volksgruppen obliegt es, wieder aufeinander zuzugehen und eine Gesellschaft zu formen, die für Kosovo-Albaner ebenso wie für Kosovo-Serben, Roma und alle anderen Minderheiten Platz hat.

Bosnien und Herzegowina

Die Menschenrechtslage in Bosnien und Herzegowina hat sich seit Unterzeichnung des Friedensabkommens von Dayton Dezember 1995 nicht zuletzt aufgrund der intensiven internationalen Bemühungen deutlich verbessert. Kritisch zu bewerten ist weiterhin die Situation der an

ihren Heimatort zurückkehrenden ethnischen Minderheiten. Dies gilt sowohl für die häufig verzögerte Rückgabe ihres Wohneigentums als auch hinsichtlich ihrer schleppenden Reintegration in das soziale Leben (Arbeitsmarkt, Schulbildung).

Der Schutz der Menschenrechte in Bosnien und Herzegowina ist weitestgehend institutionalisiert. Neben der gesamtstaatlichen Menschenrechtskammer mit Sitz in Sarajewo existiert sowohl auf Gesamtstaats- als auch Entitätsebene das Amt des Ombudsmanns. Daneben sind mehrere internationale Organisationen im Menschenrechtsbereich aktiv: das Büro des Hohen Repräsentanten (www.ohr.int), eingesetzt zur Unterstützung der Umsetzung des Abkommens von Dayton; die OSZE (www.oscebih.org); der Europarat; die Hochkommissarin für Menschenrechte sowie der Hochkommissar für Flüchtlinge der Vereinten Nationen; das Informationszentrum für Repatriierung; die Internationale Helsinki Stiftung und die internationale Kommission für Eigentumsansprüche von intern Vertriebenen und Flüchtlingen.

Die internationale Schutztruppe SFOR leistet im Rahmen des Friedensabkommens von Dayton einen wichtigen Beitrag u. a. zur Aufrechterhaltung eines sicheren Umfeldes für die Rückkehr der Minderheiten in Bosnien und Herzegowina. Die von den Vereinten Nationen geleitete Polizeimission IPTF überwacht und steuert die Reform der nationalen Polizeikräfte, um diese auf die Übernahme der vollen Verantwortung für die öffentliche Sicherheit im Land vorzubereiten. Deutschland stellt mit 1 700 Soldaten (SFOR) sowie ca. 140 Polizisten (IPTF) umfangreiche Kontingente für diese Aufgaben bereit.

Die Bundesrepublik Deutschland setzt sich bilateral sowie im Rahmen der EU und des Friedensimplementierungsrates aktiv für die Umsetzung des Abkommens von Dayton und insbesondere seiner menschenrechtlichen Komponenten ein. Die Vergabe von Wiederaufbaumitteln ist konsequent an die Bereitschaft der durchführenden bosnischen Organisationen zur Umsetzung des Abkommens von Dayton gebunden; Projekte zur Unterstützung von Minderheitenrückkehr genießen dabei besondere Aufmerksamkeit. Der Internationale Streitschlichter für die Föderation Bosnien und Herzegowina, der Bundestagsabgeordnete Christian Schwarz-Schilling, setzt sich ebenfalls aktiv für die Umsetzung der Bestimmungen des Daytoner Abkommens ein. Die Arbeit der Menschenrechtskammer wird durch die Entsendung eines der acht internationalen Richter, Prof. Rauschning, sowie eine weitere Beraterin gefördert.

Die Bundesrepublik Deutschland hat die Resolutionen der Menschenrechtskommission und der Generalversammlung der Vereinten Nationen zur Situation der Menschenrechte im früheren Jugoslawien mit eingebracht, die die Staaten auffordern, die Bedingungen für die Rückkehr der Flüchtlinge und intern Vertriebenen zu schaffen, die Wahrung der Rechte der Minderheiten zu garantieren und uneingeschränkt mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien bei der Festnahme und Auslieferung von mutmaßlichen Kriegsverbrechern zusammenzuarbeiten. Der mit der Resolution der Menschenrechtskommission eingesetzte Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen legt darüber hinaus seine Berichte zur Menschenrechtslage in Bosnien und Herzegowina und der Bundesrepublik Jugoslawien in regelmäßigen Abständen vor.

Kroatien

Kroatien hat sich durch die Unterzeichnung des Vertrags von Dayton sowohl zur Unterstützung der Rückkehr von Kriegsflüchtlingen nach Kroatien als auch zur Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof für Jugoslawien verpflichtet. Seit dem Wechsel von Regierung und Parlament Anfang 2000 wird diese Verpflichtung zunehmend umgesetzt. In der kroatischen Politik und Öffentlichkeit bleibt das Thema aber umstritten. Der Beschluss der Regierung, zwei vom IStGHJ wegen Kriegsverbrechen angeklagte hohe kroatische Militärs nach Den Haag auszuliefern, führte im Juli 2001 zu einer Regierungskrise. Eine folgende Vertrauensabstimmung im Parlament bekräftigte jedoch den Kurs der Regierung Racan und stärkte gleichzeitig die parlamentarische Basis für die Zusammenarbeit mit dem IStGHJ.

Die kroatische Regierung hat seit ihrem Amtsantritt die rechtlichen und materiellen Bedingungen für eine verstärkte Rückkehr der noch verbleibenden Flüchtlinge deutlich verbessert. Dieser Kurs wird jedoch nicht selten durch lokale Stellen konterkariert. So erfolgen Entscheidungen über die Rückgabe von Wohneigentum durch kommunale Kommissionen bzw. deren Durchsetzung nur schleppend. In zahlreichen Fällen werden Häuser rückkehrwilliger Serben noch von kroatischen Flüchtlingen aus Bosnien bewohnt, u. a. weil deren Wohnungseigentum in Bosnien zerstört oder fremdbelegt ist. Größtes Hindernis für eine verstärkte Rückkehr bleibt allerdings die wirtschaftliche Rückständigkeit der überwiegend abgelegenen, verkehrsfernen Gebiete, fehlende Erwerbsmöglichkeiten und eine noch immer zerstörte Infrastruktur. Im Rahmen der trilateralen Regionalen Flüchtlingsinitiative unter dem Dach des Stabilitätspakts bemüht sich Kroatien gemeinsam mit der Bundesrepublik Jugoslawien und Bosnien und Herzegowina um dauerhafte Lösungen für die Rückkehr und Integration der verbleibenden Flüchtlinge.

Mazedonien

Die Menschenrechte werden in Mazedonien durch die Verfassung gewährleistet. Über deren Einhaltung wacht ein Ombudsmann. Es gibt keine staatliche gelenkte oder systematische, vom Staat tolerierte Verfolgung oder Repression von Personen und Gruppen aufgrund rassischer, religiöser, ethnischer oder sozialer Zugehörigkeit. Zum Teil gravierende Mängel tauchen aber immer wieder in der Umsetzung auf. So kritisieren internationale Menschenrechtsorganisationen eine teilweise nicht kohärente Gesetzgebung, d. h. manche Gesetze stehen nicht im Einklang mit der Verfassung und/oder mit den von der Regierung eingegangenen internationalen Verpflichtungen. Oft mangelt es auch an Ausführungsvorschriften und einer konsequenten Durchsetzung.

Es gibt Vorfälle von Willkür oder Gewaltanwendung durch Polizei- und Vollzugsbehörden, die sich tendenziell

häufiger gegen Angehörige der Minderheiten (insbesondere ethnische Albaner und Roma) richten. Problematisch sind auch die schlechten Haftbedingungen, die vielfach menschenrechtlichen Anforderungen nicht genügen. Hinsichtlich der Stellung der Frau in Mazedonien gibt es deutliche Unterschiede zwischen mitteleuropäisch geprägten Familien (v.a. slawische Mazedonier in den Städten) und den muslimischen oder zumindest orientalisch beeinflussten Familien (v.a. Albaner und Roma).

Minderheitenrechte sind internationalem Standard entsprechend in der Verfassung des ethnisch stark zersplitterten Landes (u. a. Albaner, Roma, Türken, Serben, Vlachen) verankert. Staatlicherseits erfolgt keine gezielte Repression. Jedoch fühlen sich Minderheiten im Lande im Alltag zum Teil diskriminiert. Eine Sonderstellung nehmen die ethnischen Albaner ein, die ca. 25 % der mazedonischen Bevölkerung stellen. Sie fordern u. a. faktische politische und gesellschaftliche Gleichstellung, insbesondere eine entsprechende Repräsentation in öffentlichen Ämtern und eine Stärkung der kulturellen Rechte und sind bereit, wie die seit Januar 2001 bestehende Krise zeigt, diesen Forderungen mit Gewalt Nachdruck zu verleihen. Die am 13. August 2001 unter Beteiligung der internationalen Gemeinschaft abgeschlossene Ohrider Rahmenvereinbarung mit den damit verbundenen Verfassungs- und Gesetzesänderungen will diesen Forderungen entsprechen. Diese rechtlichen Maßnahmen bieten allerdings keinen Schutz gegen Vorurteile und soziale Ablehnung, wie sie vor allem die Roma (ca. 2 % Bevölkerungsanteil) durch einen Großteil der Bevölkerung erfahren.

Im Verlauf der von bewaffneten albanischen Gruppen begonnenen Auseinandersetzungen kam und kommt es seit Januar 2001 zu einer Reihe von teils schwerwiegenden Verbrechen und Vergehen auf beiden Seiten, auch gegenüber Zivilisten. Die Kampfhandlungen forderten zahlreiche Opfer. Seitens der mazedonischen Sicherheitskräfte kam es zu willkürlichen Beschießungen von Dörfern oder Verhaftungen und Misshandlungen von ethnischen Albanern sowie seitens der ethnischen Albaner zu Vertreibungen, Entführungen, Folterungen und Ermordungen von slawischen Mazedoniern oder „abtrünnigen“ ethnischen Albanern.

Deutschland hat maßgeblichen Anteil daran, dass der Ausbruch eines Bürgerkrieges bislang verhindert werden konnte und dass die Anzahl von Menschenrechtsverletzungen inzwischen erheblich zurückgegangen ist. Deutschland leistet seinen Beitrag hierzu durch die etwa 600 Task Force Fox-Soldaten der Bundeswehr in Mazedonien. Deutschland hat die Leitfunktion für die Task Force Fox übernommen. Aufgabe der Soldaten ist es, den Beobachtern von OSZE und EU, welche durch ihre Anwesenheit eine geordnete und friedliche Rückkehr der mazedonischen Sicherheitskräfte in ehemals von ethnisch albanischen Kämpfern gehaltenes Gebiet gewährleisten und die damit entscheidend zur Vertrauensbildung zwischen den Volksgruppen beitragen, Schutz zu bieten. Deutschland beteiligt sich zudem an den Beobachtermissionen der OSZE (Gesamtzahl der Beobachter: ca. 200, davon ca. 15 Deutsche) und der EU (European Union Monitoring Mission (EUMM) mit gegenwärtig 54 Beobachtern, darunter 6 Deutsche). Aufgabe der Monitoring Mission ist es, die Entwicklung der politischen und Sicherheitslage zu überwachen und im Rahmen der Stabilisierungspolitik der EU zur Vertrauensbildung in Mazedonien beizutragen und in möglichen kritischen Situationen den Rat der Europäischen Union frühzeitig zu warnen.

Albanien

Die Menschenrechtslage in Albanien hat sich verbessert. Die auch nach den Parlamentswahlen vom Juni 2001 von der sozialistischen Partei geführte Regierung unter Premierminister Meta, seit Februar 2002 unter Premierminister Majko, bemüht sich, hinsichtlich der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten möglichst wenig Anlass zu Kritik zu geben. Die albanische Verfassung garantiert Menschenrechte auf internationalem Standard. Praktisch alle wichtigen Abkommen zum Schutz der Menschenrechte wurden von Albanien unterzeichnet. Eine systematische Verletzung der Menschenrechte von staatlicher Seite wie früher ist nicht mehr erkennbar. Das Land ist seit dem 13. Juli 1995 Mitglied des Europarats, akzeptiert internationale, unabhängige Beobachtergruppen und arbeitet mit Menschenrechtsorganisationen zusammen. Mit Wirkung vom 1. Oktober 2000 hat Albanien das Protokoll Nr. 6 zur Europäischen Menschenrechtskonvention ratifiziert und sich damit zur Abschaffung der Todesstrafe verpflichtet.

Auch die Schaffung der Institution eines Ombudsmanns ist Realität geworden. Es bestehen jedoch noch immer Defizite bei der Umsetzung der Menschenrechtsgarantien durch Polizei, Justiz und Verwaltung, bedingt vor allem durch staatliche Ineffizienz, Armut und Korruption. Die Menschenrechte in Albanien scheinen heute weniger durch Repression und staatlichen Zugriff als dadurch gefährdet, dass der Staat nicht immer in der Lage ist, die Grundrechte der Bevölkerung zu schützen.

Die Regierung stellt aber weiterhin die Integration Albaniens in Europa als das wichtigste Ziel ihrer Politik heraus, was auch durch die neugeschaffene Stelle des Staatsministers für Integration unterstrichen wird. Dabei ist sie sich bewusst, dass eine weitere Verbesserung der Menschenrechtsstandards Bedingung für die Annäherung an Europa ist. Der Beitritt Albaniens zum Europarat im Jahr 1995 und die Ratifizierung der Europäischen Menschenrechtskonvention mit Wirkung zum 2. Oktober 1996 waren wichtige Schritte in diese Richtung.

Stabilitätspakt für Südosteuropa

Am 30. Juli1999 wurde in Sarajewo der Stabilitätspakt für Südosteuropa als Instrument der Zukunftsgestaltung auf dem Balkan auf deutsche Initiative ins Leben gerufen. Damit setzte die internationale Gemeinschaft ein sichtbares Zeichen des Engagements für die Stabilisierung der gesamten Region. Grundidee des Paktes ist es,

in den Ländern der Region Fortschritte in allen gesellschaftlichen Bereichen zu bewirken und sie dadurch an die euroatlantischen Strukturen heranzuführen. Als Instrument präventiver Diplomatie macht der Stabilitätspakt die Länder Südosteuropas zum Mitteilhaber eines umfassenden Ansatzes für die Region. Seit seiner Gründung hat der Stabilitätspakt einen wesentlichen Beitrag zu Demokratisierung, marktwirtschaftlichen Reformen und deren sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen in Südosteuropa geleistet und insbesondere eine zunehmend dynamische Entwicklung der regionalen Kooperation in Gang gesetzt.

Rumänien

Die rumänische Regierung hat fast alle wichtigen internationalen und europäischen Menschenrechtsabkommen ratifiziert. Noch nicht ratifiziert sind die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen und die Europäische Sozialcharta. Die Rechte von Minderheiten sind sowohl in der Verfassung als auch in der Verfassungswirklichkeit geschützt.

Trotzdem gibt es Defizite bei der Durchsetzung des Menschenrechtsschutzes in der Praxis. So wird immer wieder glaubhaft über Folter und Misshandlungen sowie ungerechtfertigten Schusswaffengebrauch durch die rumänische Polizei berichtet. Derartige Übergriffe werden nicht immer ausreichend verfolgt. Falsch verstandener Corps-Geist sowie die weitverbreitete Korruption im Polizeiapparat und – zumindest teilweise – auch in der Justiz behindern Betroffene häufig bei der wirksamen Durchsetzung ihrer Rechte. Außerdem ist der rumänische Gesetzgeber der Resolution 1123 vom 24. April 1997 des Europarates noch nicht nachgekommen, in der die Abschaffung verschiedener Paragraphen des Strafgesetzbuches verlangt wird, die negative Auswirkungen auf die Pressefreiheit haben. Homosexuelle Handlungen zwischen Erwachsenen sind durch Eilerlass der rumänischen Regierung vom Sommer 2001 nicht mehr strafbar.

Die rumänische Regierung ist bemüht, die Rechte der nationalen Minderheiten auszudehnen. Allerdings hat sich dadurch die Situation der ca. 1,5 Mio. Roma in Rumänien bislang nicht nachhaltig verbessert. Ihre Lage ist nach wie vor durch hohe Arbeitslosigkeit, soziale Diskriminierung und ein weit unter dem Durchschnitt der übrigen Bevölkerung liegendes Bildungsniveau charakterisiert. Die Ende 2000 gewählte rumänische Regierung unter Premierminister Nastase hat ein Programm zur Verbesserung der Lage der Roma vorgelegt, das von der Roma-Gemeinde in Rumänien begrüßt wurde. Die Umsetzung läuft langsam an.

Durch die anhaltend schlechte wirtschaftliche Lage in Rumänien haben sich die Lebensbedingungen der Roma seit 1990 weiter verschlechtert. Im Bildungswesen und Ausbildungsbereich werden Roma im Alltag benachteiligt, außerdem sind in Einzelfällen immer wieder willkürliche Maßnahmen von Polizeiorganen und Gewalttätigkeiten festzustellen. Die Situation der Roma in Südosteuropa insgesamt findet im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik besondere Aufmerksamkeit der Europäischen Union, auch im Hinblick auf die Bedeutung dieser Frage für den EU-Beitrittsprozess (→ A 9).

Bulgarien

Bulgarien, das sich seit 1989 in einem schwierigen Prozess politischer und wirtschaftlicher Umstrukturierung befindet, ist 1992 dem Europarat beigetreten, hat im selben Jahr die Europäische Menschenrechtskonvention und 1999 das Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten ratifiziert. Vorrangiges Menschenrechtsproblem ist der Umgang mit ethnischen Minderheiten. Vor allem Roma sind wirtschaftlich schlechter gestellt und stoßen bei der bulgarischen Bevölkerung und bisweilen auch bei Behörden auf Ressentiments. In geringerem Umfang trifft dies auch auf die Pomaken (ethnische Bulgaren, die in der osmanischen Zeit zum Islam konvertiert sind) zu. Die Partei der türkischen Minderheit („Bewegung für Rechte und Freiheiten“) ist mit zwei Ministern in der Regierung vertreten. Roma sind im politischen Leben und im Parlament nicht entsprechend ihrem Bevölkerungsanteil vertreten. Sozialökonomisch liegt der Status der Roma weit unter dem bulgarischen Durchschnitt, was sich z. B. in einer hohen Arbeitslosenrate, schlechten Wohnverhältnissen, unzureichender Gesundheitsversorgung und hoher Analphabetenrate ausdrückt. Dort, wo sie in Stadtvierteln geschlossen siedeln, sind sie regelmäßig nicht integriert. Die Regierung hat inzwischen Programme für die Integration der Roma in die bulgarische Gesellschaft beschlossen, deren Umsetzung jedoch unter unzureichenden finanziellen Mitteln und mangelnder Verwaltungskapazität des Nationalen Rates für Ethnische und Demographische Fragen leidet.

Von Artikel 11 Abs. 4 der bulgarischen Verfassung, der die Gründung politischer Parteien auf ethnischer, rassischer und konfessioneller Grundlage untersagt, ist vor allem die Organisation der mazedonischen Minderheit, OMO-Ilinden, betroffen. Im Oktober 2001 qualifizierte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte das Verbot verschiedener Versammlungen der Organisation in den Jahren 1994 bis 1997 als Verstoß gegen das Recht auf Versammlungsfreiheit.

Türkei

Nach wie vor ist die Menschenrechtslage in der Türkei insgesamt unbefriedigend. Die gravierendsten Defizite betreffen Folter und Misshandlungen im Polizeigewahrsam, sowie Einschränkungen der Meinungs- und Pressefreiheit. Ein beträchtlicher Teil der Menschenrechtsverletzungen steht in engem Zusammenhang mit der Kurdenproblematik. Die Menschenrechtslage in der Türkei wird sich aus Sicht der Bundesregierung erst dann grundlegend ändern, wenn gesetzliche Regelungen konsequent durchgesetzt werden. Die Bundesregierung sieht es daher als ihre Aufgabe an, sowohl auf eine strukturelle Verbesserung der Menschenrechtslage in der Türkei hinzuwirken, als auch auf konkrete Fälle aufmerksam zu machen, in denen allgemeine Menschenrechte oder internationale Konventionen verletzt werden. Darüber hinaus

setzt sich die Bundesregierung für eine bessere Zusammenarbeit der türkischen Regierung mit inländischen und ausländischen Menschenrechtsorganisationen ein. Vor allem die Arbeit der verschiedenen türkischen Nichtregierungsorganisationen in diesem Bereich ist aus Sicht der Bundesregierung sehr wichtig für eine Verbesserung der Menschenrechtslage in der Türkei. Entscheidende Bedeutung kommt außerdem der Frage eines Beitritts der Türkei zur EU zu.

Auf dem Europäischen Rat in Helsinki im Dezember 1999 wurde der Türkei der EU-Kandidatenstatus verliehen. Voraussetzung für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen ist allerdings die Erfüllung der politischen Kopenhagen Kriterien von 1993. Sie besagen, dass Beitrittskandidaten „institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, Wahrung der Menschenrechte sowie Achtung und Schutz von Minderheiten“ nachweisen müssen. Die Europäische Union hat am 8. März 2001 eine Beitrittspartnerschaft mit der Türkei verabschiedet, die die Ziele und Prioritäten zur Erfüllung der oben genannten Beitrittskriterien festlegt. Sie enthält einen Katalog von kurz- bis mittelfristig zu erfüllenden konkreten Vorgaben im Menschenrechtsbereich, den die Türkei umsetzen muss:

– Stärkung des Rechts auf Meinungs- und Versammlungsfreiheit;
– Stärkung der Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Folter;
– Ausbau der Möglichkeiten, gegen Menschenrechtsverletzungen zu klagen;
– Mittelfristig Abschaffung der Todesstrafe;
– Aufhebung aller rechtlichen Vorschriften, die türkischen Staatsangehörigen den Gebrauch ihrer Muttersprache in Fernsehen und Radio verbieten;
– Umfassendes Konzept zur Verbesserung der Lage im Südosten (kurdische Gebiete).

Der Fortschrittsbericht der EU-Kommission vom 13. November 2001 über die Fortschritte der Türkei bei der Umsetzung der Vorgaben der Beitrittspartnerschaft einschließlich der Verwirklichung der Kopenhagener Kriterien kam zu folgendem Schluss:

> „Trotz zahlreicher Veränderungen an der Verfassung, den Gesetzen und in der Verwaltungspraxis muss die Menschenrechtssituation in der Türkei in Bezug auf die Rechte des Einzelnen weiter verbessert werden. Obwohl die Türkei beginnt, Fortschritte auf einigen Gebieten zu machen, erfüllt sie noch nicht die Kopenhagener Kriterien. Die Türkei wird daher ermutigt, den Reformprozess zu intensivieren und zu beschleunigen, um zu garantieren, dass Menschenrechte und Grundfreiheiten sowohl den Gesetzen nach als auch in der Praxis für alle Bürger im ganzen Land voll geschützt sind.“

Kandidatenstatus, Beitrittspartnerschaft und Fortschrittsbericht haben sich als wirksame Instrumente erwiesen, Menschenrechtsdefizite in der Türkei klar anzusprechen und eine schrittweise Verbesserung der Menschenrechtslage zu erreichen. Im rechtlichen Bereich kam es im Oktober 2001 zu einem wichtigen Schritt in die richtige Richtung: Das türkische Parlament verabschiedete eine Reihe von Verfassungsänderungen, mit denen der Schutz von Menschenrechten und Grundfreiheiten gestärkt werden soll. Die Verfassungsänderungen sollen insbesondere die Möglichkeiten zur Einschränkung von Grundrechten – v.a. das Recht auf Meinungsfreiheit, Pressefreiheit und Vereinigungsfreiheit – begrenzen. Darüber hinaus zielen die Verfassungsänderungen auf eine Stärkung der Meinungsfreiheit, auf die Eindämmung von Polizeiwillkür und auf die Erweiterung kultureller Rechte der kurdischstämmigen Bevölkerung in der Türkei.

Auch die gesetzlichen Möglichkeiten zur Verhängung der Todesstrafe wurden eingeschränkt. Allerdings wurde die Todesstrafe – entgegen den Vorgaben der EU-Beitrittspartnerschaft – nicht vollständig abgeschafft, sondern für Terrordelikte, sowie Kriegszustand oder unmittelbare Kriegsgefahr beibehalten. Die Bundesregierung wie auch die Europäische Union haben die Verfassungsänderungen als einen wichtigen Schritt zur Verbesserung der Menschenrechtslage wie auch zur Erfüllung der Kopenhagener Kriterien begrüßt, gleichzeitig aber darauf hingewiesen, dass die Umsetzung der Verfassungsänderungen durch Anpassung einfacher Gesetze sowie deren konsequente Anwendung für eine endgültige Bewertung entscheidend sein wird.

Anfang Februar 2002 hat das türkische Parlament eine Reihe von Gesetzesänderungen zur Umsetzung der Verfassungsänderungen im Bereich Meinungsfreiheit verabschiedet. Diese Änderungen bedeuten in erster Linie ein geringeres Strafmaß für bestimmte Meinungsdelikte, ob sie jedoch zu weniger Anklagen bzw. Verurteilungen führen werden, ist eher fraglich. Das am 14. Mai 2002 vom türkischen Parlament verabschiedete neue Rundfunk- und Fernsehgesetz („RTÜK-Gesetz“) bedeutet einen Rückschritt im Bereich Meinungsfreiheit durch die Vermehrung der Verbotstatbestände für Rundfunk- und Fernsehsendungen und durch die Androhung von hohen Geldstrafen bei Zuwiderhandlung. Die Bundesregierung setzt sich daher – gemeinsam mit ihren Partnern in der Europäischen Union – für eine noch weitergehende Liberalisierung bestehender Gesetze in Bezug auf Meinungsfreiheit ein.

2001 erlangten insbesondere die Hungerstreiks türkischer Häftlinge gegen die Einführung eines neuen Zellentyps, der so genannten F-Typ-Zellen, internationale Aufmerksamkeit. Die bislang in türkischen Haftanstalten üblichen Massenzellen mit bis zu 60 Insassen sollen durch kleinere Zellen mit nur einem bis drei Insassen ersetzt werden. Die türkische Regierung beabsichtigt mit dieser Maßnahme, das Entstehen krimineller Strukturen in den Massenzellen zu unterbinden. Die hungerstreikenden Häftlinge befürchten allerdings, dass die neuen F-Typ-Zellen der Verhängung von Isolationshaft Vorschub leisten, und dass sie in kleineren Zellen möglichen Übergriffen des Gefängnispersonals weitgehend schutzlos ausgeliefert sein könnten.

Eine Anzahl terroristischer Gruppierungen, z. B. die auch in Deutschland als terroristische Vereinigung verbotene linksextreme DHKP-C, sind an der Organisation der Hungerstreiks beteiligt.

Das Anti-Folter-Komitee des Europarates (CPT → B 2.1.3) ist zuletzt im April 2001 in die Türkei gereist, um sich ein eigenes Bild von den F-Typ-Zellen zu machen. Dabei hat das CPT bekräftigt, dass F-Typ-Zellen mit europäischen Normen kompatibel sind, es müssten jedoch Gemeinschaftsaktivitäten für Häftlinge ermöglicht werden. Die türkische Regierung hat daraufhin einige Reformmaßnahmen eingeführt. Zum Beispiel wurde Artikel 16 des Antiterrorgesetzes (Einzelhaft bei Terrordelikten) gelockert. Zusätzlich wurden zwei Gesetze zur Einrichtung von Kontrollkomitees für Haftanstalten („Gefängnisbeiräte“) sowie zur Beauftragung von Spezialrichtern, die sich mit Beschwerden von Häftlingen befassen, im Parlament verabschiedet. Dennoch dauern die Hungerstreiks weiter an; über 40 Hungerstreikende sind mittlerweile verstorben.

Um gegen die Hungerstreiks vorzugehen und die Kontrolle über die Haftanstalten zu gewinnen, ist die Polizei im Dezember 2000 in den Gefängnissen und im November 2001 im Istanbuler Stadtteil Kücükarmutlu gegen die Hungerstreikenden und deren Anführer vorgegangen. Dabei kam es zu Todesfällen, die zumindest teilweise darauf zurückzuführen sind, dass die Polizei das erforderliche Maß an Gewalt überschritten hat. Die Bundesregierung setzt sich aus humanitären Gründen gegenüber den türkischen Behörden dafür ein, nach Möglichkeit alles zu unterlassen, was das Leben der Hungerstreikenden weiter gefährden könnte. Insbesondere hat sich die Bundesregierung in Einzelfällen für die Gewährung von Haftaufschub bis zur Genesung eingesetzt. Circa 400 Personen wurden auf diesem Wege vorübergehend freigelassen. Einige von ihnen sind jedoch aufgrund zu langer Nahrungsverweigerung gesundheitlich so schwer geschädigt, dass sie voraussichtlich nicht mehr genesen werden.

Nachfolgestaaten der Sowjetunion[44]

Russische Föderation

In den ersten beiden Amtsjahren von Präsident Putin war keine Verbesserung der Menschenrechtssituation in Russland zu verzeichnen. Putins Ankündigungen zur Durchsetzung des Rechtsstaates („Diktatur des Gesetzes“) bewirkten bisher tendenziell die Stärkung zentralstaatlicher exekutiver Strukturen zum Nachteil der Rechtsstellung des Einzelnen. Im Zuge der Reform der föderalen Beziehungen setzte der Präsident 2000 andererseits eine schrittweise Angleichung der regionalen Gesetze an die Verfassung durch. Diese Entwicklung trug zur Wiederherstellung eines einheitlichen Rechtsraumes in Russland bei und schränkt die Eingriffsmöglichkeiten der Gouverneure auf konstitutionelle Rechte der Bürger ein. Die im Herbst 2001 verabschiedete Justizreform erscheint in Bezug auf die Verbesserung der Rechtsstellung der Bürger als ein Kompromiss, der sowohl eindeutige Fortschritte beinhaltet (Einschränkung der Rolle der Staatsanwaltschaft, Stärkung der Befugnisse der Verteidigung, finanzielle Besserstellung der Richter, Beschränkung von deren Amtszeit) als auch Mängel (nur halbherzige Stärkung der Rolle der Richter, weiter bestehende Gefahr der Beeinflussung der Gerichte durch die Administrationen insbesondere in den Regionen).

Weiterhin ist die Situation durch eine breite Kluft zwischen guten legislativen Grundlagen und Ansätzen und der tatsächlichen Umsetzung, die viele Defizite aufweist gekennzeichnet. Russland garantiert in der Verfassung von 1993 zwar alle Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Umsetzung der verfassungsrechtlichen Garantien und politischen Absichtserklärungen scheitert jedoch vor allem am mangelnden politischen Willen der Regierenden und zum anderen an beschränkten finanziellen Möglichkeiten. Politische Stabilisierung unter Putin wurde teilweise durch die Besetzung hoher Regierungsposten mit erfahrenen, aber gerade nicht demokratischen Idealen verpflichteten Personen aus den Geheimdiensten erreicht. Dies trägt zu der bei Behörden, Politikern, aber auch normalen Bürgerinnen und Bürgern immer noch fehlenden Sensitivität für Menschenrechtsfragen bei, z. B. zur Gleichgültigkeit gegenüber unmenschlichen Zuständen in Kinderheimen und gegenüber behinderten und kranken Menschen. Hinzu kommen die geringe Durchsetzungsfähigkeit der Zentralregierung und finanzielle Engpässe, die die Schaffung der infrastrukturellen Voraussetzungen z. B. im Strafvollzug behindern. Weiter erschwert wird die Situation durch das Fehlen einer unabhängigen Judikative und die verbreitete Korruption. Auch die hohe Kriminalität und der Mangel an innerer Sicherheit beeinflussen die Menschenrechtslage negativ. Weiterhin gibt es willkürliche staatliche Eingriffe in das Privatleben wie Abhörmaßnahmen und unberechtigte Wohnungsdurchsuchungen.

Nach wie vor geht die Polizei bei Verhaftungen und in Untersuchungshaft mit brutalen Mitteln vor, wozu die Einschüchterung durch die hohe Gewaltbereitschaft der organisierten Kriminalität beiträgt. Vor allem Betrunkene, Obdachlose und Personen mit fremdländischem Aussehen, d. h. überwiegend mit dunkler Hautfarbe, müssen mit Misshandlungen und Schikanen rechnen. Strafverfolgungsmaßnahmen werden willkürlich oder aus persönlichen Motiven eingeleitet. Prominente Einzelfälle von Menschenrechtsverletzungen waren die Verfahren gegen Aleksander Nikitin und Grigorij Pasko, die die Bundesregierung gegenüber der russischen Regierung mehrfach angesprochen hat. Beide wurden angeklagt, weil sie massive nukleare Umweltverschmutzungen durch die russische Marine öffentlich bekannt gemacht haben, während gegen die staatlichen Verursacher nicht vorgegangen wurde. Nikitin wurde mittlerweile rechtskräftig freigesprochen, während das in rechtstaatlicher Hinsicht zweifelhafte Verfahren gegen Pasko noch immer andauert.

Auch im Strafvollzug kommt es durch staatliches Handeln bzw. Unterlassen immer wieder zu zahlreichen und schweren Menschenrechtsverletzungen. Die Strafanstalten sind veraltet und hoffnungslos überbelegt; medizinische Versorgung und Verpflegung sind völlig unzu-

[44] Siehe auch → C 2, Südlicher Kaukasus und Zentralasien.

reichend. Verbreitung gefährlicher Krankheiten wie insbesondere der Tuberkulose ist die zwangsläufige Folge. Sowohl bei der Aufklärung von Straftaten als auch im Strafvollzug kommt es häufig zu Folter und Misshandlungen, vor allem weil in sowjetischer Tradition weiterhin ein Geständnis für das beste Beweismittel gehalten wird. Die Bundesregierung setzt sich deshalb im Rahmen des Europarates gerade für Maßnahmen zur Verbesserung der Zustände im Strafvollzug ein.

Gravierend sind auch die zahlreichen Menschenrechtsverletzungen in den Streitkräften, insbesondere die Misshandlung und Ausbeutung von Rekruten durch dienstältere Soldaten aus den Gruppen der Mannschaftsdienstgrade und der Sergeanten und die Misshandlung Untergebener durch Offiziere. Hier hofft die Bundesregierung auf Verbesserungen durch Beratung und gezielten Einsatz finanzieller Mittel im Rahmen des Europarates oder der OSZE. Auch ein Zivildienstgesetz ist noch immer nicht verabschiedet. Ein neuer Entwurf liegt der Duma vor. Kritiker heben hervor, dass die Ausgestaltung des Zivildienstes so unattraktiv gestaltet werden soll, dass praktisch davon abgeschreckt wird. Wehrpflichtige sind weiterhin gezwungen, das ihnen verfassungsmäßig zustehende Recht auf Wehrdienstverweigerung vor Gericht durchzusetzen. Zumeist gelingt dies erst nach zwei oder drei kostspieligen Instanzen.

Rassismus und Minderheitendiskriminierung sind zwar keine politische Strategie, zeigen sich aber vor dem Hintergrund des andauernden Tschetschenienkriegs vor allem im Verhalten der Polizeibehörden gegenüber so genannten „Menschen kaukasischen Aussehens“, die mit zahlreichen Kontrollen und Schikanen zu leben haben. Darüber hinaus wird immer wieder über landesweite Behinderungen von Tschetschenen bei der Wohnsitznahme, bei Kranken- und Schulversorgung berichtet. Vereinzelt kam es auch zu gewaltsamen Übergriffen rechtsradikaler Gruppen auf kaukasisch Aussehende. Antisemitische Ressentiments sind weiter latent vorhanden, ohne dass eine nachhaltige Abwehrpolitik seitens des Staates zu registrieren wäre.

Frauen wird zwar durch die russische Verfassung Gleichheit garantiert, ihre tatsächliche Situation wird aber durch patriarchal geprägtes Rollenverhalten und die Wirren der Transformationszeiten, in denen sie zunehmend aus dem Berufsleben verdrängt werden, bestimmt. Weiterhin verliert eine große Zahl Frauen ihr Leben durch Gewalt im engsten Familienkreis. Schutzmöglichkeiten (Frauenhäuser) für die Betroffenen und ihre Kinder sind viel zu wenige vorhanden (etwa 30 in ganz Russland, davon drei in Moskau). Das Recht der Kinder auf Bildung wird vielfach nicht mehr gewährleistet. Die Heime, in denen elternlose, obdachlose und behinderte Kinder untergebracht werden, stehen Haftanstalten an Unmenschlichkeit in nichts nach. Manche ziehen es vor, der Brutalität der Heimverwaltungen zu entgehen und lieber auf der Straße zu leben.

Die Todesstrafe wurde im Berichtszeitraum weder verhängt noch vollstreckt, ihre vollständige Abschaffung – und damit die Erfüllung einer bei Aufnahme in den Europarat im Jahre 1996 übernommenen Verpflichtung – steht in Russland allerdings weiterhin aus. Die Medienunterlagen während der vergangenen Jahre der direkten oder indirekten Einflussnahme des Staates oder von so genannten „Oligarchen“. Beobachter sehen darin eine politisch motivierte Zurückdrängung eines unabhängigen, auch regierungskritischen Journalismus.

Tschetschenien

Russland betrachtet den Tschetschenien-Konflikt weiterhin als „anti-terroristische Operation“ und als „innere Angelegenheit“. Nach dem 11. September 2001 hat Russland gefordert, vor dem Hintergrund der unabweisbaren Verbindungen der tschetschenischen Rebellen zu den Taliban und dem El Qaida-Netzwerk die Notwendigkeit und Angemessenheit des russischen Vorgehens in Tschetschenien anzuerkennen. Die Bundesregierung hat wiederholt deutlich gemacht, dass bei allem Verständnis für den Kampf gegen den Terrorismus und für die territoriale Integrität Russlands das Vorgehen seiner Streitkräfte gegen die Zivilbevölkerung aus ihrer Sicht inakzeptabel und mit den europäischen und internationalen Normen nicht vereinbar ist. Die Berichte des Europarats und seriöser internationaler und russischer Menschenrechtsorganisationen über Mord, Folter, Plünderungen und Vergewaltigungen, über grausame Ausschreitungen in den so genannten „Filtrationslagern“ und bei so genannten „Säuberungen“ durch russische Sicherheitskräfte geben Anlass zu großer Sorge.

Die Bundesregierung hat deshalb Russland dazu aufgefordert,

– die Kämpfe einzustellen und ernsthaft und erkennbar mit der Suche nach einer politischen Lösung zu beginnen,

– ausländischen Hilfsorganisationen ungehinderten Zugang zu gewähren und unabhängige internationale Beobachter zuzulassen,

– in Tschetschenien die Menschenrechte einzuhalten und Menschenrechtsverletzungen umfassend und energisch aufzuklären und tatsächlich zu ahnden.

Die Bundesregierung hat darüber hinaus die tschetschenischen Rebellen dazu aufgefordert,

– alle Verbindungen zum internationalen Terrorismus insb. zum Al Qaida Netzwerk und zum Talibanregime abzubrechen,

– ihre Anschläge und Überfälle, insbesondere Terror, Vergehen und Verbrechen, die die Zivilbevölkerung in Mitleidenschaft ziehen, einzustellen und ernsthaft eine politische Kompromisslösung mit Moskau anzustreben.

Seit dem Ende des ersten Tschetschenien-Kriegs 1996 hatten russische Behörden nur sehr eingeschränkte Einflussmöglichkeiten in der Republik. Die Macht außerhalb der Hauptstadt Grosny lag dort in den Händen von so genannten „Feldkommandeuren“, die sich vielfach aus kriminellen Aktivitäten finanzierten. Die Entführten sind zum großen Teil grausam gefoltert und oft auch ermordet worden. Zum Teil wurde die Scharia angewandt, öffentliche Hinrichtungen wurden erst auf Druck der internationalen Öffentlich-

keit eingestellt. Heute richten sich Verbrechen der tschetschenischen Rebellen gegen russische Sicherheitskräfte (Folter, Morde) und gegen Tschetschenen, die mit den Russen zusammenarbeiten. Hinzu kommen Berichte über Verschleppung und Vergewaltigung von Frauen und Plünderungen. Die Partisanenkriegsführung der Rebellen trägt den Krieg zudem in Ortschaften und verstärkt die Gefahr von Repressalien und Ausschreitungen russischer Sicherheitskräfte gegen die Zivilbevölkerung.

Die humanitäre Lage der Binnenflüchtlinge in den ebenfalls zu Russland gehörenden Nachbarrepubliken Inguschetien und Dagestan, in anderen Regionen Russlands und in Georgien ist weiterhin schlecht. Dort können sie immerhin mit internationaler humanitärer Hilfe versorgt werden. Die Fortsetzung internationaler Hilfslieferungen bleibt notwendig (1999-2001: EU-Mittel für den Nordkaukasus: über 44 Mio. Euro, außerdem durch die Bundesregierung 14,5 Mio. DM). Die internationalen Hilfstransporte werden jedoch immer wieder von russischen Sicherheitskräften behindert.

Über Ausschreitungen und Menschenrechtsverletzungen föderaler Truppen gegen die verbleibende Zivilbevölkerung in Tschetschenien (geschätzt 700 000) berichten immer wieder Flüchtlinge, aber auch der von Moskau eingesetzte Verwaltungschef Kadyrow und der tschetschenische Duma-Abgeordnete Aslachanow. An Straßensperren, Kontrollpunkten und Grenzübergängen soll die Zivilbevölkerung Schikanen und Erpressungen der russischen Sicherheitskräfte ausgesetzt sein. Die Entdeckung von Massengräbern (z. B. in Sdorowje bei Grosny im Frühjahr 2001) ebenso wie das Verschwinden des bekannten Menschenrechtlers Altemirow, die kurzzeitige Inhaftierung der Journalistin Politkowskaja, Bedrohungen und Übergriffe auf Menschenrechtsaktivisten (z. B. die Fälle Kutajew und Eischijew) haben im Jahr 2001 internationale Aufmerksamkeit erregt. Bei „Säuberungen“ in Sernowodsk, Assinowskaja, Kutschaloi, Argun, Noschaj Jurt, Zozin Jurt und Urus Martan zwischen Juli 2001 und Anfang Januar 2002 soll es zu schweren Menschenrechtsverletzungen gekommen sein. In „Filtrationslagern oder -punkten“ bzw. in nicht registrierten Haftlagern seien Gefangene schweren Misshandlungen ausgesetzt worden. Die Bundesregierung hat sich in konkreten Einzelfällen immer wieder für die Aufklärung der Vorfälle und ggf. die Freilassung Betroffener eingesetzt.

Ausländischen Vertretern von Nichtregierungsorganisationen ist der legale Zugang nach Tschetschenien weiterhin nahezu unmöglich. Wichtig war daher die Arbeitsaufnahme des Büros des Menschenrechtsbeauftragten des russischen Präsidenten, Kalamanow, im nordtschetschenischen Snamenskoje im Frühsommer 2000, dem auch drei Vertreter des Europarats angehören und die Präsenz der russischen Menschenrechtsorganisation „Memorial“ mit mehreren Büros (u. a. Grosny) in Tschetschenien. Kalamanows Rolle wird von einigen Beobachtern kritisch gesehen. Daneben existiert eine Kommission unter Leitung des Duma-Abgeordneten Krascheninnikow sowie die Duma-Kommission unter Leitung des ehemaligen Abgeordneten Tkatschow. Letztere initiierte eine differenzierte parlamentarische Behandlung des Tschetschenienkonflikts. Allerdings verfügt keine der genannten Kommissionen oder der anderen Menschenrechtsbeauftragten (Mironow, Kartaschkin) über ein ausreichendes Mandat bzw. politischen Einfluss, um eine Beendigung der von staatlicher Seite in Tschetschenien begangenen Menschenrechtsverletzungen durchzusetzen und die Schuldigen zur Rechenschaft zu ziehen. Positiv ist auch der schrittweise Aufbau ziviler Gerichte, Verwaltung und tschetschenischer Polizei und die Reduzierung der Anzahl von Kontrollpunkten in Tschetschenien.

Tschetschenien in der UN-Menschenrechtskommission

Die EU brachte bei der 56. und 57. Sitzung der UN-Menschenrechtskommission eine Resolution ein, die Besorgnis über das militärische Vorgehen Russlands in Tschetschenien ausdrückte und mit deutlicher Mehrheit der Mitglieder der Menschenrechtskommission angenommen wurde (Res.2001/24; www.unhchr.ch). In beiden Jahren waren der Annahme der Resolution Verhandlungen mit Russland über einen Konsenstext („chairperson’s statement“ → B 2.3.1) vorausgegangen. Drei Forderungen an Russland (Anwendbarkeit humanitären Völkerrechts, nationale Untersuchungskommission nach internationalen Standards, ungehinderter Zugang nach Tschetschenien für Sondermechanismen der Vereinten Nationen) erwiesen sich aber letztlich als so kritisch, dass ein Konsens darüber in der Menschenrechtskommission nicht zu erzielen war. Bei der 58. MRK strebte die EU wie schon in den Vorjahren wiederum ein mit Russland im Konsens erarbeitetes Chairperson´s Statement an, über das jedoch wieder keine Einigung erzielt werden konnte. Die Abstimmung über den Resolutionsentwurf der Europäischen Union endete mit einer knappen Niederlage (15 Ja- bei 16 Nein-Stimmen und 22 Enthaltungen, → B 2.3.1).

Nach der Annahme der kritischen, von der EU eingebrachten Resolutionen in der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen im April 2000 und im April 2001 und begrenzten Sanktionen der Parlamentarischen Versammlung des Europarats im April 2000 ist es schrittweise zu einer vorsichtigen Öffnung der russischen Position gekommen. Neben dem IKRK, das im Frühsommer 2000 nach Tschetschenien zurückgekehrt ist und UNHCR, der einen Großteil der humanitären Hilfe koordiniert, stehen der Europarat (Menschenrechte) und die OSZE (umfassendes, auch politisches Mandat) im Vordergrund der multilateralen Zusammenarbeit zu Tschetschenien.

Im Europarat, insbesondere nach erheblichem Druck der Parlamentarischen Versammlung des Europarats auf Russland – so wurde z. B. der russischen Delegation zur Parlamentarischen Versammlung von April 2000 bis Januar 2001 das Stimmrecht entzogen – hat sich die Zusammenarbeit mit Russland intensiviert. Seit Juni 2000 sind drei Mitarbeiter des Europarats im Menschenrechtsbüro des

Sonderbeauftragten Kalamanov tätig. Der Europarat war die erste permanent auf tschetschenischem Boden präsente internationale politische Organisation seit Ausbruch des Konflikts 1999. Das Büro Kalamanow hat bis Dezember 2001 über 22 000 Beschwerden entgegengenommen. Problematisch bleibt die Weiterverfolgung registrierter Beschwerden durch staatliche russische Stellen. Nach offiziellen russischen Zahlen – die allerdings stark variieren – gab es bisher 360 abgeschlossene staatsanwaltliche Untersuchungen gegen Angehörige russischer Sicherheitskräfte wegen Verbrechen gegen die Zivilbevölkerung und lediglich ca. 20 gerichtliche Verurteilungen von Angehörigen der russische Sicherheitskräfte (Stand Januar 2002). Am 25. Januar 2001 wurde die Einsetzung einer gemeinsamen parlamentarischen Arbeitsgruppe der Parlamentarischen Versammlung des Europarats und der Duma beschlossen, die dauerhaft die Implementierung der bisherigen Empfehlungen der Versammlung und der Duma vom September 2000 durch die russische Regierung überwachen soll. Das Anti-Folter-Komitee des Europarats warf Russland einen Mangel an Zusammenarbeit bei der Aufklärung von konkreten Vorwürfen über schwere Menschenrechtsverstöße vor. Russland wurde zu einer substanziellen Verbesserung der Kooperation aufgerufen. Das Ministerkomitee hat einer Verlängerung des Mandats der Europaratsvertreter im Büro Kalamanow bis April 2002 zugestimmt.

Die OSZE-Unterstützungsgruppe konzentriert sich nach über zweijähriger Abwesenheit seit ihrer lange verzögerten Rückkehr im Juni 2001 vor allem auf humanitäre Hilfe für die Vertriebenen und die Untersuchung von Menschenrechtsverletzungen. Obwohl es Russland bisher nicht gelungen ist, einen politischen Ausweg aus der Sackgasse des fortgesetzten Guerillakriegs zu finden, werden offizielle Verhandlungen unter OSZE-Vermittlung weiterhin abgelehnt. Der politische Teil des Mandats der Gruppe (Förderung einer friedlichen Lösung und Stabilisierung der Situation in Tschetschenien im Rahmen der territorialen Integrität Russlands und der OSZE-Prinzipien), der auf dem OSZE-Gipfel in Istanbul 1999 noch bestätigt wurde, wird von russischer Seite bestritten. Die OSZE-Untergruppe bleibt damit in ihrer Tätigkeit sehr beschränkt.

Am 16. August 2000 wurde ein Memorandum zwischen Russland und dem UN-Flüchtlingshilfswerk (UNHCR) über dessen Tätigkeit in Tschetschenien unterzeichnet. Ziel des Memorandums ist die Klarstellung der politischen und rechtlichen Grundlagen der humanitären Operationen sowie der Voraussetzungen für Missionen zur Schätzung des humanitären Bedarfs und der Sicherheitssituation in Tschetschenien. Der UNHCR versorgt mehrere Flüchtlingslager in Inguschetien und versucht, mit lokalen Kräften auch humanitäre Hilfe in Tschetschenien zu leisten.

Ukraine

Die ukrainische Verfassung garantiert zwar die Grundfreiheiten und Menschenrechte, in der Praxis sind jedoch viele Defizite bei der Umsetzung festzustellen. Bilateral, aber auch im Rahmen des Europarates, der OSZE und der EU bemüht sich die Bundesregierung um Verbesserungen bei der Beachtung der Menschenrechte in der Ukraine. Nach wie vor gibt es große Mängel des Rechtssystems, beginnend mit Folter und Misshandlungen in Polizeigewahrsam und Untersuchungshaft, über mangelnde Unabhängigkeit der Richter bis zu unmenschlichen Zuständen in Gefängnissen. Auch die Menschenrechtsbeauftragte des ukrainischen Parlaments und das Verfassungsgericht haben noch keine nennenswerten Veränderungen bewirken können. Zahlreiche Gesetze, die den Schutz der Grundrechte betreffen, sind noch immer nicht verabschiedet bzw. reformiert worden.

Eklatante Verstöße gegen die Menschenrechte, z. B. gegen Rechte der Untersuchungs- und Strafgefangenen, der Militärangehörigen und der Insassen psychiatrischer Krankenhäuser, beruhen in der Regel auf individuellem Fehlverhalten, werden aber durch strukturelle Ursachen begünstigt: mangelnde Ausbildung, ungenügende disziplinarische und strafrechtliche Ahndung, Überbelegung der Haftanstalten, ausstehende Gehälter und Korruption, mangelnder Rechtsschutz gegenüber Verhaftungen, z. T. incommunicado-Haft bei der örtlichen Miliz vor Überstellung in eine Untersuchungshaftanstalt. Es gibt eine Reihe bi- und multilateraler Projekte mit aktiver deutscher Beteiligung, mit deren Hilfe Verbesserungen erreicht werden sollen (u. a. Beratung und Weiterbildung der mit der Rechtsdurchsetzung befassten Stellen und Personen im Rahmen des TRANSFORM-Programms der Bundesregierung).

Auch die Pressefreiheit gehört zu den Grundrechten, deren Durchsetzung Regierung und Parlament nicht hinreichend betreiben. Auch wenn die Presse nicht mehr formeller Zensur unterworfen ist, gibt es genügend indirekten Druck zur Selbstzensur, z. B. durch Verweigerung finanzieller Unterstützung, Steuerfahndung und Beleidigungsklagen. Dies macht sich v.a. in Zeiten des Wahlkampfes bemerkbar. Die Todesstrafe wurde im April 2000 durch die Ratifikation des 6. Protokolls zur EMRK und Änderungen des Strafgesetzbuches, der Strafprozessordnung und des Strafvollzugsgesetzes völkerrechtlich verbindlich abgeschafft. Todesurteile sind regelmäßig in lebenslange Haftstrafen umgewandelt worden.

Die Situation der Frauen hat sich in den letzten Jahren durch die mit dem Transformationsprozess einhergehenden wirtschaftlichen und sozialen Probleme deutlich verschlechtert. Die Verdrängung von Frauen aus dem Arbeitsmarkt und die damit verbundene wirtschaftliche Not führt zu mehr Prostitution und Frauenhandel. Gewalt gegen Frauen innerhalb und außerhalb der Familie wird vom Staat weder angemessen aufgeklärt noch verfolgt.

Weißrussland

Nach seiner Wiederwahl bei den Präsidentschaftswahlen im September 2001, die von den europäischen Organisationen nicht als demokratisch anerkannt wurden, dominiert Präsident Lukaschenko weiterhin die politischen Verhältnisse in Weißrussland. Er regiert auf der Grundlage der von ihm selbst in einem manipulierten Referendum 1996 durchgesetzten Verfassung, die ihm weit reichende

Kompetenzen verleiht und sowohl gegen das Prinzip der Gewaltenteilung als auch gegen andere grundlegende Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit verstößt. Insbesondere ist die Unabhängigkeit der Justiz in Weißrussland nicht gewährleistet.

Die allgemeine Menschenrechtslage hat sich in Weißrussland auch im Berichtszeitraum nicht verbessert. Vielmehr wurden im Vorfeld, aber auch nach den Präsidentschaftswahlen oppositionelle Parteien und Organisationen sowie die nicht staatlichen Medien verstärkt unter Druck gesetzt. Weiterhin kommt es, insbesondere im Umfeld oppositioneller Veranstaltungen, zu willkürlichen, allenfalls dem Buchstaben des Gesetzes nach legalen Festnahmen und damit einhergehenden Misshandlungen. Die mangelnde Kontrolle über die weißrussischen Rechtsschutzorgane führt dabei regelmäßig dazu, dass Festgenommene und Inhaftierte tatbestandsunabhängig einer rüden Behandlung durch Miliz und Strafvollzugsbeamte ausgesetzt sind.

Die Instrumentalisierung der Justiz zu politischen Zwecken setzt sich fort. Dies manifestiert sich in zahlreichen kurzfristigen Haft- und in Geldstrafen gegen Teilnehmer an nichtgenehmigten Demonstrationen und ähnlichen Veranstaltungen. Die Umstände, unter denen seit den Präsidentschaftswahlen mehrere leitende Mitarbeiter von Betrieben und Verwaltungen verhaftet wurden, legen die Vermutung nahe, dass auch politische Motive hinter der Strafverfolgung stehen. Dies gilt z. B. für die am 18. Juni 2001 erfolgte Verurteilung des Nuklearwissenschaftlers Prof. Bandazhewskij aufgrund von Korruptionsvorwürfen. In- und ausländische Nichtregierungsorganisationen vermuten, dass sie aus politischen Gründen erfolgte.

Auch an der seit Jahren festzustellenden Nichtbeachtung von durch die Verfassung garantierten Bürgerrechten hat sich nichts geändert (z. B. erhebliche Einschränkungen des Vereinigungs- und Versammlungsrechts sowie der Meinungsfreiheit durch eine bürokratische und restriktive Genehmigungspraxis; Ausdehnung von Untersuchungshaft über unverhältnismäßig lange Zeiträume, faktische Verhängung von Administrativhaft durch Miliz und Staatsanwaltschaft ohne richterliche Sanktion; Einschränkung des Rechts auf rechtlichen Beistand; Eingriffe in die Privatsphäre durch die staatlichen Kontrollorgane). Weiterhin ungeklärt ist auch das Schicksal von vier seit 1999/2000 verschwundenen prominenten Persönlichkeiten aus dem Lager der Gegner von Präsident Lukaschenko; die Aufklärungsbemühungen der staatlichen Behörden können nach Meinung zahlreicher Beobachter nicht überzeugen.

Die Todesstrafe wird in Weißrussland nach wie vor verhängt und auch vollstreckt, da Präsident Lukaschenko von seinem Begnadigungsrecht in aller Regel keinen Gebrauch macht. Allerdings ist die Tendenz der verhängten und vollstreckten Todesurteilen rückläufig (nach offiziellen Angaben im Jahre 2001 vier verhängte und – nach Angaben einer Menschenrechtsorganisation – weniger als zehn vollstreckte Urteile; im Jahre 2000 vier verhängte und 16 vollstreckte Todesurteile, 1999 insgesamt 52 Hinrichtungen). Im Prozess gegen vier Personen, die der Entführung des Kameramanns Sawadskij und weiterer Gewaltverbrechen angeklagt sind, forderte die Staatsanwaltschaft am 13. Februar 2002 die Todesstrafe für die Angeklagten. Menschenrechtsorganisationen beklagen Verfahrensfehler und mangelnde Transparenz in dem hinter verschlossen Türen verhandelten Prozess. Das 2001 in Kraft getretene weißrussische Strafgesetzbuch hat die Anzahl der Delikte, für die die Todesstrafe verhängt werden kann, erheblich reduziert, und die Möglichkeit der Verhängung der lebenslangen Freiheitsstrafe ausgeweitet. Es ist davon auszugehen, dass eine deutliche Mehrheit der Bevölkerung Weißrusslands die Anwendung der Todesstrafe nach wie vor unterstützt (ein Referendum hatte 1996 eine Dreiviertelmehrheit ergeben). In der Nationalversammlung hat allerdings eine Diskussion über ein Moratorium in der Frage der Todesstrafe begonnen. Die Verhängung und Vollstreckung der Todesstrafe ist einer der zentralen Gründe, die dem Beitritt Weißrusslands zum Europarat entgegenstehen.

Seit 1998 ist in Weißrussland eine Berater- und Beobachtergruppe der OSZE tätig. Sie bemüht sich darum, das Land auf dem Wege zur Demokratisierung und zur Beachtung der Menschenrechte zu unterstützen. Entsprechend ihrem Mandat arbeitete die Mission auf die Schaffung der Voraussetzungen für freie Präsidentschaftswahlen in Belarus im September 2001 hin. Die weißrussische Regierung nahm die Beratungsangebote und Vermittlungsversuche der OSZE-Mission jedoch nicht an und warf ihr einseitige Unterstützung der Opposition vor. Seit Ende 2001 strebt die Regierung eine Beschränkung des Mandats an und verzögert die Ernennung des neuen Missionsleiters.

Moldawien

Menschenrechte und Minderheiten werden von der Verfassung geschützt. Mit dem Beitritt zum Europarat 1995 hat sich die Republik Moldau verpflichtet, ihre Gesetzgebung den dort gesetzten Standards anzupassen. Zwar ist seither die Todesstrafe abgeschafft worden, die Reform weiterer Rechtsbereiche schreitet jedoch nur sehr schleppend voran. Dies gilt auch für die Angleichung der Gesetzgebung an die Europäische Menschenrechtskonvention.

Ein Gesetzentwurf über die Angehörigen nationaler Minderheiten wurde vom Parlament noch immer nicht verabschiedet, da bisher keine Einigung über die Definition des Begriffs Minderheit erzielt werden konnte. Es ist aber festzustellen, dass die verschiedenen Ethnien bisher auffallend konfliktfrei zusammenleben. Die Religionsfreiheit ist seit 1992 gesetzlich geregelt und wird weitestgehend gewährt. Es gibt keine staatliche religiöse Verfolgung.

Zwar sind bisher keine Fälle politischer Gefangener bekannt geworden. Auch willkürliche Verhaftungen hat es seit Erlangung der staatlichen Unabhängigkeit 1991 nicht gegeben. Die Bedingungen für in den moldauischen Gefängnissen Inhaftierte müssen aber als menschenunwürdig bezeichnet werden. Auch gibt es immer wieder glaubwürdige Berichte über Misshandlungen in Polizeigewahrsam und Untersuchungshaft. Die Tätigkeit der Strafverfolgungsbehörden entzieht sich oftmals der Kon-

trolle der Staatsanwaltschaft. Im schlecht und unregelmäßig bezahlten Justizwesen ist Korruption weit verbreitet und der Ausgang von Gerichtsverfahren wird nicht selten von der Finanzkraft der Prozessbeteiligten beeinflusst.

Seit der Übernahme der Amtsgeschäfte durch eine kommunistische Regierung im Frühjahr 2001 sind zunehmend Defizite in der Menschenrechtssituation zu verzeichnen: so wurde im Januar 2002 die im Parlament vertretene Oppositionspartei CDVP vom moldauischen Justizministerium für die Dauer eines Monats suspendiert. Die Partei hatte Protestkundgebungen gegen die von der Regierung geplante Einführung obligatorischen Russischunterrichts in den Schulen des mehrheitlich von ethnischen Rumänen bewohnten Landes organisiert. Gleichzeitig wurde die Immunität von drei führenden Mitgliedern der Partei aufgehoben. Als Reaktion auf Interventionen der EU (Demarche durch die deutsche Botschaft in Chisinau als lokale EU-Präsidentschaft) und des Europarats wurde die Suspendierung zwei Wochen später wieder zurückgenommen.

Die Pressefreiheit ist eingeschränkt. Insbesondere die für die staatlichen Fernseh- und Radiosender tätigen Journalisten üben Selbstzensur zur Vermeidung von Konflikten. Der einzige landesweit zu empfangene moldauische Fernsehsender wird immer mehr als Sprachrohr einer zunehmend autoritäre Züge zeigenden Regierung instrumentalisiert.

Im Februar 2002 unternahm die Regierung den Versuch, die der Minderheit der Gagausen gewährten und vom Europarat als vorbildlich bezeichneten Autonomierechte mittels eines umstrittenen Referendums auszuhebeln. Die Durchführung des Referendums wurde jedoch von gagausischen Sicherheitskräften vereitelt.

C 2 Südlicher Kaukasus und Zentralasien

Südlicher Kaukasus

Seit Unabhängigkeit der drei südkaukasischen Staaten 1991 hat sich die Lage der Menschenrechte dort insgesamt verbessert. Seit 1999 gehört Georgien, seit 25. Januar 2001 gehören Armenien und Aserbaidschan dem Europarat an. Diese haben beim Beitritt eingegangene Verpflichtungen im Bereich Menschenrechte und Demokratie sukzessiv zu erfüllen. Die Bundesregierung setzt sich bi- wie multilateral (Europarat, EU, OSZE) für Achtung und Schutz der Menschenrechte im Südlichen Kaukasus ein und unterstützt zu diesem Zweck einzelne Projekte.

Anerkennung verdienen die von offizieller Seite teilweise selbstkritisch geführte Diskussion über die Menschenrechtslage, die wiederholt bekundete Bereitschaft, international wie bilateral beim Schutz der Menschenrechte stärker zusammenzuarbeiten sowie Anstrengungen in jüngerer Zeit, die nationalen Instrumente zum Schutz der Menschenrechte zu schärfen, in einzelnen Bereichen Projekte zur Menschenrechtserziehung durchzuführen sowie den Strafvollzug zu verbessern.

Demgegenüber sind in anderen Bereichen nur geringe Fortschritte bei der Umsetzung menschenrechtlicher Standards zu verzeichnen. Immer noch sind Misshandlungen und Folterungen in Polizei- und Untersuchungshaft festzustellen. Als ein besonders schwerwiegendes Problem wird in allen drei Staaten die weit verbreitete Korruption beschrieben. Die Unabhängigkeit der Gerichte ist trotz der weitgehend an westlichen Vorbildern orientierten Rechtsreformen nicht gewährleistet. Nicht selten wird über Fälle von Polizeiwillkür berichtet sowie über Menschenrechtsverletzungen in den Streitkräften. Eine faktische Gleichbehandlung nationaler, ethnischer und religiöser Minderheiten ist nicht sichergestellt. Erschwert wird die Gestaltung der Reformen durch die schwierige wirtschaftliche und soziale Lage der Bevölkerung im Allgemeinen und der Flüchtlinge und Vertriebenen aus den Nachbarstaaten und aus Binnenkonflikten im Besonderen. Zur Verbesserung der Lage sind auch überfällige politische Lösungen für die regionalen Konflikte um Berg-Karabach bzw. Abchasien notwendig.

Bei einem großen Teil der Bevölkerung ist das Bewusstsein für die Bedeutung demokratischer und rechtsstaatlicher Prinzipien noch wenig entwickelt. Allerdings sind auch ermutigende Ansätze der Entstehung einer aktiven Zivilgesellschaft festzustellen. Eine Vielzahl von Nicht-Regierungsorganisationen arbeitet an der Gestaltung von Projekten im Bereich der Menschenrechtserziehung, der Verbesserung der Haftbedingungen, der Korruptionsbekämpfung, der Herausbildung einer unabhängigen Justiz und Stärkung der gesellschaftlichen und politischen Rolle der Frauen.

Die Bundesregierung setzt sich deshalb dafür ein, nicht nur die Zusammenarbeit im Menschenrechtsbereich auf Regierungsebene zu intensivieren, sondern im Rahmen deutscher und europäischer Menschenrechtspolitik gezielt die zivilgesellschaftlichen Kräfte zu unterstützen, die sich in vielfältiger Weise für die Verbesserung der Lage engagieren, insbesondere grenzüberschreitend die Zivilgesellschaften der Nachbarstaaten zusammenführen.

Bei aller Ähnlichkeit der Probleme bestehen im Einzelnen durchaus beachtliche Unterschiede zwischen den drei südkaukasischen Staaten:

Armenien

Armenien ist bereits 1993 einer Reihe internationaler Übereinkommen zum Schutz der Menschenrechte beigetreten. Allerdings bestehen erhebliche Defizite bei der Implementierung internationaler menschenrechtlicher Verpflichtungen. Die Sicherheitsbehörden sind noch weitgehend von sowjetischer Ausbildung und Denkweise geprägt. Die demokratische Einbindung der Geheimdienste ist bisher nicht gelungen, u. a. weil man wegen des andauernden Konfliktes um Berg-Karabach auf sie angewiesen ist. Die geringen Gehälter der Staatsbediensteten machen diese anfällig für Korruption. Seit der Amtsübernahme von Präsident Kotscharian wird diese aber verstärkt strafrechtlich verfolgt. Nach wie vor ist die Unabhängigkeit der Justiz von der Exekutive nicht gewährleistet (positiv aber die geplante Übertragung der Verantwortung für den Strafvollzug an das Justizministerium). Die Unabhängigkeit der Gerichte (Artikel 94 und

97 der Verfassung) wird durch Nepotismus, finanzielle Abhängigkeiten, inadäquate Verfahrensvorschriften und durch die weit verbreitete Korruption in der Praxis eingeschränkt. Verfahrensgrundrechte wie rechtliches Gehör und Verteidigung durch Personen des Vertrauens werden mittlerweile gewährt. Dazu kommen Defizite bei der Gewährleistung der Pressefreiheit.

Zeitgleich mit Aserbaidschan nahm der Europarat am 25. Januar 2001 Armenien auf (unter der Auflage einer baldigen Lösung des Berg-Karabach-Konflikts, Abschaffung der Todesstrafe, Einführung eines Wehrersatzdienstes und Amts des Ombudsmanns, Novellierung des Parteien- und Mediengesetzes etc.). Armenien unterliegt insoweit einem langfristigen Nachbeitritts-Monitoring. Der ungelöste Konflikt um Berg-Karabach beeinflusst nicht nur maßgeblich die wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen (isolierte Lage Armeniens, fortbestehender Abwanderungsdruck), sondern behindert die gesellschaftliche Entwicklung insgesamt.

Georgien

Achtung und Schutz der Menschenrechte haben sich seit Inkrafttreten der neuen Verfassung 1995, die sich an westlichen Vorbildern orientiert, verbessert. Bei der Einführung europäischer Demokratie- und Rechtstandards ist Georgien weiter fortgeschritten als seine südkaukasischen Nachbarn. So nahm der Europarat 1999 Georgien als ersten südkaukasischen Staat auf. Die Todesstrafe wurde 1997 abgeschafft.

Georgien hat die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) mit Wirkung zum 20. Mai1999 ratifiziert sowie das Sechste Protokoll zur EMRK betreffend die Abschaffung der Todesstrafe mit Wirkung zum 1. Mai 2000. Entgegen seiner bei Aufnahme in den Europarat übernommenen so genannten Nachbeitritts-Verpflichtung hat Georgien jedoch bislang nicht die einschlägigen Minderheitenübereinkommen, das so genannte Anti-Folter-Übereinkommen des Europarats und das Erste Zusatzprotokoll zur EMRK ratifiziert.

Eine umfassende Reform des materiellen Strafrechts, Strafprozess-, Strafvollzugs- und Zivilrechts ist inzwischen - dank intensiver Beratung durch den Europarat - in Kraft getreten. Nichtregierungsorganisationen wie staatliche menschenrechtliche Institutionen wie die Ombudsfrau und die Beauftragte für Menschenrechtsfragen im Nationalen Sicherheitsrat leisten engagierte Arbeit. Anerkennung verdient, dass die Regierung zum Teil selbstkritisch die Lage der Menschenrechte diskutiert, eine stärkere bi- und mulilaterale Zusammenarbeit beim Schutz der Menschenrechte anstrebt und zur Schärfung der nationalen Instrumente zum Schutz der Menschenrechte sowie Verbesserung des Strafvollzugs bereit ist.

Ungeachtet dieser positiven Entwicklung in vereinzelten Bereichen hat das Monitoring Georgiens durch die Parlamentarische Versammlung des Europarats im September 2001 jedoch nach wie vor schwere Defizite im Menschenrechtsbereich (u. a. Misshandlungen und Folterungen in Polizei- und Untersuchungshaft, Haftbedingungen), ausbleibende Fortschritte bei der Lösung regionaler Konflikte sowie die mangelnde europaratskonforme Umsetzung verschiedener Gesetzesvorhaben festgestellt. Die grassierende Korruption bleibt ein gravierendes Problem, die Unabhängigkeit der Justiz trotz beachtlicher Reformen noch unzulänglich. Religiöse Minderheiten (v.a. Zeugen Jehovas) werden immer wieder Opfer fanatischer Anhänger der georgisch-orthodoxen Kirche. Bei allen wirtschaftlichen und sozialen Benachteiligungen religiöser und ethnischer Minderheiten unterliegen jedoch die Jesiden keiner besonderen Diskriminierung. Die Gestaltung der Reformen wird auch durch die allgemein schwierige wirtschaftliche und soziale Lage erschwert.

Aserbaidschan

Die Parlamentswahlen im November 2000/Januar 2001 waren von erheblichen Unregelmäßigkeiten bestimmt. Angesichts beachtlicher vorangegangener Bemühungen, sich dem Acquis der Wertegemeinschaft des Europarates anzunähern, stimmte das Ministerkomitee des Europarates am 25. Januar 2001 dennoch der gemeinsamen Aufnahme Aserbaidschans und Armeniens unter Auflagen zu (u. a. Freilassung aller politischen Gefangenen, Respektierung der Meinungs- und Pressefreiheit). Aserbaidschan unterliegt einem langfristigen Nach-Beitritts-Monitoring des Europarates. In ihrem Bemühen um die Mitgliedschaft im Europarat führte die Regierung eine Reihe von Rechtsreformen durch (Familienrecht, Arbeitsrecht, Polizeirecht, Zivil- und Strafprozessrecht, Gerichtsverfassung). Weitere Gesetze wurden seit Beitritt zum Europarat verabschiedet oder sind in Vorbereitung. Dennoch hat die Parlamentarische Versammlung des Europarates am 24. Januar 2002 in einer Entschließung bei grundsätzlicher Anerkennung bislang erzielter Fortschritte insbesondere die Freilassung der noch einsitzenden politischen Gefangenen und bessere Zusammenarbeit mit dem Europarat im Bereich des Strafvollzugs gefordert.

Insgesamt ist der Schutz der Menschenrechte in Aserbeidschan unbefriedigend. Präsident Alijew beherrscht Politik und Gesellschaft seines Landes. Meinungs-, Vereinigungs-, Versammlungsfreiheit gelten in der Praxis nur begrenzt. Die Lage der Medien hat sich im Laufe des Jahres 2001 verschlechtert. Ende Dezember 2001 hob Präsident Alijew jedoch einige Beschränkungen auf. Politisch Andersdenkende werden, sofern sie die Macht des Präsidenten gefährden, verfolgt. Die Zahl hat sich im Laufe des Jahres 2001 erhöht. Ende Dezember 2001 begnadigte Präsident Alijew jedoch zahlreiche (auch politische) Gefangene. Im Polizeigewahrsam werden Bürger misshandelt und nicht selten gefoltert. Auch der Strafvollzug leidet unter inhumanen Haftbedingungen. Anhänger christlicher Glaubensgemeinschaften werden benachteiligt. Vor diesem Hintergrund hat sich die Zivilgesellschaft (Menschenrechts- und Frauengruppen) dennoch in beachtlicher Vielfalt entwickelt.

Zentralasien

Die Unabhängigkeit von Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan war Folge des Zusammenbruchs der UdSSR und nicht Ergebnis eines

inneren demokratischen Aufbruchs. Demzufolge werden die Staaten dieser Region von mehr oder weniger stark autokratisch geprägten Präsidialregimen regiert. Für Turkmenistan z. B. bedeutete die Unabhängigkeit daher lediglich die Ablösung eines unfreiheitlichen Systems durch ein anderes. So orientieren sich die neuen Präsidenten der zentralasiatischen Länder – mit Ausnahme von Kirgisistan – eher an autoritären asiatischen Modellen. Die Westbindung der Staaten dieser Region erfolgt in erster Linie durch ihre Mitgliedschaft in der OSZE, die ihre Kanäle nutzt, um auf undemokratische Entwicklungen hinzuweisen.

Die Bundesregierung setzt sich nachdrücklich auf bi- und multilateraler Ebene für die Einhaltung der Menschenrechte in dieser Region ein. Sie hat sich für die Achtung und den Ausbau der Prinzipien von Demokratie und Rechtstaat verwandt und misst Menschenrechtsfragen große Bedeutung bei. Das militärische Engagement der USA in Usbekistan, Tadschikistan und Kirgisistan führte zu einer engeren Zusammenarbeit mit diesen drei zentralasiatischen Staaten.

Kasachstan

Kasachstan ist OSZE-Teilnehmerstaat und hat 1998 beim Menschenrechtsschutz ermutigende Fortschritte gemacht, indem es eine Reihe wichtiger Übereinkommen gezeichnet hat: Die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und das dazugehörige Protokoll von 1967, die Konventionen gegen den Genozid von 1948, gegen Rassendiskriminierung von 1965, gegen Folter von 1984 und gegen Frauendiskriminierung von 1979. Die Rechtswirklichkeit bleibt jedoch deutlich hinter den Bestimmungen der Konventionen zurück.

Trotz Einführung neuer Straf-, -verfahrens- und -vollzugsgesetze bleiben Menschenrechtsverletzungen durch die Staatsorgane üblich. Eine effektive Kontrolle der Gesetzmäßigkeit der Strafrechtspflege existiert weiterhin nicht. Die Justiz übt sich in vorauseilendem Gehorsam gegenüber der Exekutive. Bei Verhaftungen kommt es zu Übergriffen (Schläge, Erstickungsversuche), in einigen Fällen auch mit Todesfolge. Die Todesstrafe besteht fort und wird auch vollstreckt. Allerdings wurde mit dem neuen Strafgesetzbuch, das zum 1. Januar 1998 in Kraft getreten ist, die Zahl der mit der Todesstrafe bedrohten Delikte erheblich verringert und umfasst nunmehr eine enge Auswahl an Kapitaldelikten, jedoch keine Wirtschaftsdelikte mehr. Gegen Frauen, Minderjährige und Personen über 65 Jahre darf die Todesstrafe nicht verhängt werden. Nach offiziellen Angaben hat diese Strafrechtsänderung echte Rückwirkung und frühere Verurteilungen können aufgehoben werden.

Oppositionelle Gruppen und deren Angehörige werden vielfach durch Einschränkung der Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit und Verfolgungen ihrer Führer behindert. Kritische Medien werden politisch, juristisch (z. B. „Beleidigung des Präsidenten und seiner Familie“), technisch (Kündigungen von Verträgen mit der staatlichen Druckerei, Begrenzung der Werbeeinnahmen, Ausschluss vom landesweiten Verteilersystem, periodische Neufestsetzung der Sendefrequenzen) und seit 1. Januar 2002 auch wirtschaftlich (Zwang zu mehr Eigenproduktionen, die sich nur finanzstarke Sender leisten können, die von der Präsidentenfamilie kontrolliert werden) diskriminiert. Es gab einige gewaltsame Angriffe auf unabhängige Journalisten, darunter 1998 auch auf eine deutsche Journalistin.

Die Verfassung Kasachstans von 1995 räumt dem Präsidenten Nasarbajew zulasten des Parlaments sehr weitreichende Vollmachten ein. Bei seiner Wiederwahl zum Präsidenten im Januar 1999 gelang Präsident Nasarbajew ein Spitzenergebnis, weil er zwei ernst zu nehmende Gegenkandidaten von der Wahl ausschloss, darunter auch den aussichtsreichsten Herausforderer, den ehemaligen Premierminister Kaschegeldin, der sich aufgrund einer gegen ihn am 6. September 2001 verhängten zehnjährigen Gefängnisstrafe im Ausland aufhält. Der diskriminierende Zugang der Opposition zur Presse während der kurzen Wahlvorbereitungszeit und massiver Druck auf Arbeitnehmerinnen, Arbeitnehmer und Studierende sowie Unregelmäßigkeiten bei der Stimmabgabe offenbarten das Fehlen hinreichender demokratischer Standards. EU, OSZE und USA äußerten deutliche Kritik an der Wahl und forderten die Regierung zu einer Revision des Wahlgesetzes auf. Die Parlamentswahlen im Oktober 1999 wurden von einer OSZE-Mission beobachtet, die leichte Verbesserungen konstatierte, sich aber mit Kritik ebenso wie bei den Kommunalwahlen im Jahr 2001 nicht zurückhielt.

Kirgisistan

Im Vergleich zu anderen zentralasiatischen Staaten hat zwar Kirgisistan früh und relativ konsequent begonnen, Menschenrechtsdefizite abzubauen und die Bürgerrechte zu kodifizieren, die Praxis lässt aber insbesondere in jüngster Zeit zumindest Zweifel aufkommen, ob dieser Weg weiterhin konsequent verfolgt wird. Eine Reform des Strafrechts, die am 1. Januar 1998 in Kraft trat, löste das Strafrecht der Sowjetunion ab. Die Todesstrafe blieb zwar für eine Reihe von Straftaten erhalten, ist aber in keinem Fall mehr zwingend.

Aus Anlass des 50. Jahrestages der Erklärung der Menschenrechte verkündete Präsident Akajew am 5. Dezember 1998 ein zweijähriges Moratorium auf die Vollstreckung der Todesstrafe, das mit Erlass vom 4. Dezember 1998 in Kraft trat und seither jährlich verlängert wird. Deutschland und die EU-Partner haben dieses Moratorium als einen Schritt zur Verbesserung der Menschenrechtslage gewürdigt, drängen aber darauf, die Todesstrafe völlig abzuschaffen, zumindest aber das Moratorium für größere Zeiträume zu verlängern.

Wie in Kasachstan wurde gegen den aussichtsreichsten politischen Gegner Präsident Akajews Felix Kulow am 22. Januar 2001 in 2. Instanz eine siebenjährige Gefängnisstrafe verhängt. Kulow ist allerdings seit Mitte 2000 inhaftiert. Auch gegen weitere missliebige Parlamentarier wird die Waffe von Strafverfahren für angebliche länger zurückliegende Straftaten eingesetzt, in denen eine unterschwellige politische Motivation nicht auszuschließen ist. Immer wieder werden Geständnisse durch Misshandlung erzwungen; außerdem kommt es vereinzelt zu Todesfällen in Haftanstalten.

Obwohl die Regierung die radikalislamischen so genannten „Wahabis“ als Bedrohung für die Stabilität des Landes ansieht und diese Sekte stark kontrolliert, blieb die Religionsfreiheit weitgehend gewährleistet, selbst als im Süden des Landes sowie in der Grenzregion im Dreiländereck Kirgisistan, Usbekistan und Tadschikistan bewaffnete Kämpfer mit einer Gesamtstärke von zeitweise etwa 1 000 Mann mehrere Dörfer besetzt und Geiseln genommen hatten. Der Druck auf die „Wahabis“, die Islamische Bewegung Turkestans und „Hizb ut Tahrir“-Anhänger wurde aber verstärkt.

Tadschikistan

Bei der Implementierung von menschenrechtlichen Normen bestehen in Tadschikistan große Defizite. Das in der tadschikischen Verfassung verankerte Prinzip der Rechtsstaatlichkeit weist in der täglichen Praxis große Lücken auf. Gravierende Defizite bestehen in den tadschikischen Strafvollzugsanstalten, in denen menschenunwürdige Bedingungen herrschen. Neben Folter und physischer Misshandlung sind unzureichende medizinische Versorgung, Unterernährung und Überbelegung zentrale Probleme. IKRK und OSZE schätzen, dass bis zu 10 % aller Häftlinge durch diese Haftbedingungen vom Tode bedroht sind. Eine gewisse Kooperationsbereitschaft der tadschikischen Generalstaatsanwaltschaft ist jedoch erkennbar.

Die Todesstrafe wird in Tadschikistan weiterhin verhängt und vollstreckt. In der tadschikischen Öffentlichkeit hat eine Diskussion über ein Moratorium dieser Strafe begonnen. Besonders die Vertreter der islamischen Opposition lehnen ein solches Moratorium jedoch kategorisch ab. Die tadschikische Verfassung garantiert Religionsfreiheit; im allgemeinen respektiert die Regierung dieses Recht. Die Behörden entziehen sich dagegen dem Dialog zu Menschenrechtsfragen und behindern die Tätigkeit von Menschenrechtsorganisationen. Die Regierung hat trotz einer Zusage aus dem Jahre 1996 noch keinen Ombudsmann für Menschenrechtsfragen bestellt. Die Pressefreiheit ist weiterhin nicht gewährleistet. Zwar gibt es keine förmliche Zensur, die Regierung kontrolliert jedoch de facto die Printmedien sowie Radio und Fernsehen.

Turkmenistan

Das gesamte politische Leben in Turkmenistan bestimmt der im Dezember 1999 auf Lebenszeit „gewählte“ autokratisch regierende Präsident Nijasow. Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sind nicht entwickelt, Oppositionsparteien weiterhin nicht zugelassen. An den letzten Parlamentswahlen im Dezember 1999 nahmen nur Kandidaten der turkmenischen Einheitspartei „Demokratische Partei Turkmenistans“ teil; Neuwahlen für den Nachfolger von Präsident Nijasow werden nach dessen Willen erst im Jahre 2010 stattfinden.

Die Menschenrechtslage hat sich in den letzten Jahren eher verschlechtert. Auch die Gründung eines Menschenrechtsinstituts im Oktober 1996, das dem Staatspräsidenten selbst untersteht, hat keine positiven Veränderungen gebracht.

Die religiöse Bekenntnisfreiheit, die in Artikel 11 der turkmenischen Verfassung verankert ist, genießen nach wie vor nur die sunnitischen Moslems und die russisch-orthodoxen Christen. Sie bilden derzeit die einzigen Religionsgemeinschaften, die von den staatlichen Behörden eine Registrierung erhalten haben. Angehörige anderer Glaubensrichtungen, vor allem Protestanten, wurden seit November 2001 vermehrt vom KNB (vormals KGB) bei Gottesdiensten gestört; Bibeln wurden beschlagnahmt und Häuser und Wohnungen als „illegale Versammlungsräume“ gerichtlich enteignet.

Derzeit befindet sich ein aus religiösen Gründen inhaftierter Gefangener im Hochsicherheitsgefängnis von Turkmenbashi, der trotz Demarchen europäischer Staaten, der OSZE und der USA in einem nicht rechtsstaatlichen Verfahren zu 18 Jahren Haft verurteilt wurde. Von der traditionellen Generalamnestie des Präsidenten anlässlich des Ende des Ramadans Mitte Dezember 2001, bei der 8 891 Häftlinge freigelassen und die Strafe von 9 400 Häftlingen halbiert wurde, blieb er ausgeschlossen. Jedoch wurde der zweite prominente Häftling aus dem Gefängnis von Turkmenbashi, der zu einer Haftstrafe von acht Jahren verurteilt war und ebenfalls von der Amnestie ausgeschlossen war, am 8. Januar 2002 überraschend von Präsident Nijasow freigelassen. Mit Wirkung vom 1. Januar 2000 wurde die Todesstrafe abgeschafft, nachdem ihre Vollstreckung bereits durch ein Moratorium seit dem 1. Januar 1999 ausgesetzt worden war.

Usbekistan

In Usbekistan kontrastiert eine moderne demokratische Verfassung (1992), die die Achtung der Menschenrechte, Gewaltenteilung, Unabhängigkeit der Justiz, effektive Möglichkeiten der Strafverteidigung und andere Schutzrechte garantiert, mit einer autoritären, repressiven Verfassungswirklichkeit. Die Menschenrechtslage in Usbekistan bleibt äußerst besorgniserregend. Usbekistan bleibt ein Staat mit sowjetischer Erblast und orientalischer Kultur, dessen politisches System die Menschenrechte systematisch missachtet. Wirkliche Oppositionsparteien sind bis heute nicht zugelassen, Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit stark eingeschränkt.

Besonders stark verfolgt werden religiöse Aktivisten. Das Religionsgesetz von 1998 räumt dem Staat weitgehende Kontrollmöglichkeiten über das religiöse Leben im Lande ein. Mehrere Geistliche „verschwanden“. Die verfassungsrechtlich garantierte Meinungsäußerungsfreiheit wird unter dem Vorwand der Bekämpfung des islamistischen Fundamentalismus erheblich eingeschränkt.

Neben strenger Presse- und Fernsehzensur (Nichtzulassung des unabhängigen Fernsehsenders ALC-TV und Verfolgung des Betreibers Schuchrat Babadschanow) bemüht sich die Regierung, über den staatlichen Internet-Provider Uzpak die Voraussetzungen auch für eine umfassende Kontrolle der Internet-Kommunikation zu schaffen. Die Lage in den usbekischen Gefängnissen gilt allgemein als äußerst schlecht. Anfang 2001 vereinbarten die usbekische Regierung und das Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) den freien und ungehinderten Zugang des IKRK zu Gefängnissen und Haftanstalten. Diese Vereinbarung ist nach einigen Inspektionsbesuchen

von usbekischer Seite einseitig suspendiert worden. Die Regierung hat auf diplomatischen Druck hin später zugesichert, den vereinbarten freien Zugang wieder zu gewähren.

C 3 Naher und Mittlerer Osten und Nordafrika

Algerien

Die algerische Verfassung von 1996 garantiert die Grundrechte einschließlich einer unabhängigen Justiz; Algerien ist Mitglied der meisten Menschenrechtskonventionen. In der Praxis gibt es aber erhebliche Defizite bei der Beachtung und Durchsetzung der Menschenrechte. Die soziale und gesetzliche Gleichstellung von Frauen ist nach wie vor nicht erreicht, auch wenn Frauen vereinzelt prominente Positionen in Politik und Gesellschaft errungen haben. Das Familiengesetzbuch von 1984 orientiert sich an traditionellen islamischen Vorstellungen und ordnet die Frau dem Mann unter. Eine Reform dieses Gesetzeswerkes ist bisher am Widerstand traditionalistischer Kreise gescheitert. Die Todesstrafe existiert in Algerien zwar für bestimmte Verbrechen, ist jedoch seit 1993 nicht mehr vollstreckt worden.

Die gegenwärtige Menschenrechtslage in Algerien steht in direktem Zusammenhang mit der jüngsten Geschichte des Landes. Algerien war seit seiner Unabhängigkeit im Jahr 1962 ein Einparteien-Staat. Dieses System wurde 1989 durch eine Volksabstimmung abgeschafft. Neben der bisherigen Einheitspartei FLN (Front de Libération national) gewann eine islamistisch ausgerichtete religiös-politische Bewegung, der Front islamique du Salut (FIS), eine immer größere Anhängerschaft. Als sich beim ersten Wahlgang für die Nationalversammlung im Dezember 1991 herausstellte, dass die islamistische FIS eine Mehrheit gewinnen würde, wurde der zweite Wahlgang von der Regierung abgesagt und die FIS später verboten. In der Folge kam es zu islamistischem Terror und staatlicher Repression. Über 100 000 Algerier sind im Zuge der Auseinandersetzungen umgekommen, davon die weitaus meisten Angehörige der Zivilbevölkerung, die bei Massakern islamistischer Terrororganisationen getötet wurden.

Beim Kampf der algerischen Regierung gegen islamistische Terroristen haben die Sicherheitskräfte erhebliche Menschenrechtsverletzungen begangen. Die Entspannung der Sicherheitslage, der Aufbau gewählter politischer Institutionen und die von Staatspräsident Bouteflika seit seiner Wahl im April 1999 eingeleitete Politik der „nationalen Eintracht“ haben aber zu einer deutlichen Verbesserung der Menschenrechtslage geführt.

Die Europäische Union hat sich seit Ende 1997 besonders intensiv mit der Lage in Algerien befasst. Sie hat der algerischen Regierung im Januar 1998 einen kontinuierlichen Dialog zu allen gemeinsam interessierenden Fragen angeboten, der u. a. auf Ministerebene geführt wird und Menschenrechtsfragen breiten Raum gewährt. Die EU hat während dieses Dialoges immer wieder betont, dass die legitime Bekämpfung des Terrorismus die algerische Regierung nicht von der Pflicht zur Beachtung der Menschenrechte entbindet. Die EU unterstützt den Politikansatz umfassender Reformen von Staatspräsident Bouteflika.

Nach dem Besuch einer vom UN-Generalsekretär gebildeten „Gruppe herausragender Persönlichkeiten“ unter der Leitung des früheren portugiesischen Präsidenten Mário Soares in Algerien im Jahre 1999 haben seit 2000 alle großen Nichtregierungsorganisationen Algerien besuchen können (u. a. amnesty international, Human Rights Watch, Fédération Internationale des Droits de l’Homme / FIDH). Die algerische Regierung hat die Existenz eines Problems der sogenannten „Verschwundenen“, deren Zahl ca. 4 500 betragen dürfte, anerkannt und zugesagt, sich um eine Lösung zu bemühen.

Die EU und mit ihr die Bundesregierung halten an der Forderung der uneingeschränkten Zusammenarbeit mit den Menschenrechtsmechanismen der Vereinten Nationen fest und thematisieren diese und andere menschenrechtsrelevante Forderungen regelmäßig z. B. in den Reden der EU-Präsidentschaft vor der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen in Genf und vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen in New York.

Irak

Irak ist ein totalitärer Staat. Eine Gewaltenteilung existiert nicht. Der Revolutionäre Kommandorat vereinigt in sich legislative und exekutive Vollmachten. Das Parlament ist politisch machtlos und dient allein legitimatorischen Zwecken. Das irakische Kabinett ist in allen wesentlichen Entscheidungen von Saddam Hussein und dessen Präsidialamt abhängig. Rechtsstaatliche Prinzipien werden grob missachtet. Irak verletzt trotz formaler Garantie von Grundrechten und trotz seines Beitritts zu einigen Menschenrechtskonventionen seit vielen Jahren systematisch die Menschenrechte auf vielen Gebieten. Auch im Berichtszeitraum gab es keine Anzeichen für Verbesserungen. Unter Missachtung der Menschenrechte werden vor allem die gesellschaftlichen, politischen, religiösen und ethnischen Gruppen verfolgt, die das Machtmonopol der Regierung vermeintlich oder tatsächlich in Frage stellen. Die Grundrechte Meinungs- und Informationsfreiheit, Vereinigungs- und Bewegungsfreiheit und das Recht auf ein ordentliches und faires Gerichtsverfahren werden ständig verletzt. Folter und willkürliche Verhaftung sind weit verbreitet. Die Todesstrafe wird häufig angewandt, auch für Taten, die nach westlichem Verständnis nicht schwerwiegend oder gar nur Vergehen sind. Es gibt immer wieder Berichte über große Zahlen extralegaler Hinrichtungen, insbesondere in Gefängnissen. Menschenrechtsorganisationen können sich im Irak nicht frei betätigen.

Anfang 2002 hat der Irak erstmals seit zehn Jahren wieder einen Sonderberichterstatter der UN-Menschenrechtskommission ins Land gelassen. Anders als sein Vorgänger kann sich der Sonderberichterstatter, Andreas Mavrommatis (Zypern), damit nicht nur auf Informationen „aus zweiter Hand“ stützen. Der Sonderberichterstatter hat der 58. MRK am 15. März 2002 seinen jüngsten Bericht über die Menschenrechtslage im Irak vorgelegt (E/CN.4/2002/44, www.unhchr.ch).

Die Europäische Union hat die Menschenrechtslage im Irak in den letzten Jahren regelmäßig in den zuständigen internationalen Gremien angesprochen und mit Mehrheit angenommene Resolutionen zur Menschenrechtslage im Irak eingebracht. Die EU tritt energisch allen Versuchen der irakischen Regierung entgegen, als eigentliches Menschenrechtsproblem die von den Vereinten Nationen verhängten Sanktionen darzustellen. Die EU und ihre Mitgliedstaaten sind besorgt über die schlechte humanitäre Lage des irakischen Volkes. Sie drängen darauf, dass der Irak die Erlöse aus den Ölverkäufen, die unter Aufsicht der Vereinten Nationen stattfinden, in Zukunft verstärkt zur Befriedigung der tatsächlichen Bedürfnisse seiner Bevölkerung einsetzt und wirklich benötigte Güter einkauft. Dazu zählen neben den üblichen Nahrungsmitteln insbesondere medizinische Waren aller Art. Zwecks Bekämpfung und Reduzierung von Krankheiten und der nach wie vor hohen Kindersterblichkeit fordern sie durch den erhöhten Einsatz der Treuhandgelder verstärkte Anstrengungen im Bereich der Trinkwasserversorgung.

Iran

Die Menschenrechtslage im Iran wird vom Selbstverständnis des Landes als islamischer Staat geprägt, in dem das Prinzip der Herrschaft des obersten islamischen Rechtsgelehrten gilt. Der Koran und die Tradition des Propheten Mohammad gelten in der Interpretation durch die schiitischen Religions- und Rechtsgelehrten als absolut. Staatsverfassung und Gesetzgebung folgen diesen Leitlinien. Die so entstandene Rechtsordnung widerspricht in vielen Punkten unserem Menschenrechtsverständnis. So gibt es in diesem System keine Religionsfreiheit außer in dem vom Koran gesetzten Spielraum für die Angehörigen sogenannter „Buchreligionen“. Ebenso ist nach dem Buchstaben des Gesetzes die volle Gleichberechtigung von Frauen nicht möglich. In den letzten Jahren haben sich im Iran jedoch die Stimmen gemehrt, die – bei voller Wahrung der Botschaft des Islam – auf eine freiere Auslegung von Koran und Tradition drängen. Die zweimalige Wahl des gegenwärtigen iranischen Staatspräsidenten Khatami in den Jahren 1997 und 2001 mit jeweils überwältigender Mehrheit ist Ausdruck dieser gesellschaftlichen Tendenz, die sich aber nur mit Mühe gegen beharrende Kräfte behauptet und festigt. Als wichtigste Fortschritte können bisher verzeichnet werden: Festigung der Demokratie, Abbau der Unterdrückung von Informationen und einzelne Verbesserungen bei der Stellung der Frau in der Öffentlichkeit.

Im Iran kommt es trotz der beschriebenen Fortschritte weiter zu erheblichen Menschenrechtsverletzungen. Die Justiz entzieht sich einer strengen Bindung an Rechtsstaatlichkeit und missbraucht häufig ihre Zuständigkeiten aus politischen Gründen. Sicherheitsgesetze werden genutzt, um individuelle Menschenrechte außer Kraft zu setzen. Willkürliche Verhaftungen, Misshandlungen und Folter in Polizeigewahrsam und Gefängnissen und Verletzungen der Meinungsfreiheit sind häufig. Die Strafjustiz wird vielfach politisch instrumentalisiert. Nicht durch die Verfassung anerkannte religiöse Minderheiten – an erster Stelle die Baha'i – werden verfolgt und Opfer diskriminierender Maßnahmen. Sowohl die Todesstrafe als auch Körperstrafen werden häufig verhängt und vollstreckt. Die iranischen Gesetze weisen Frauen einen minderen Status mit erheblichen Einschränkungen der persönlichen Freiheit zu. Bei Verstößen gegen die frauenspezifischen Kleidungs- und Verhaltensregeln drohen drastische Strafen. Andererseits können einzelne Frauen in hohe Staatsämter aufsteigen.

Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten führen gemeinsam als auch je einzeln mit Iran offene und umfassende Gespräche, bei denen regelmäßig die Menschenrechte behandelt werden. Eine Zusammenarbeit des Iran mit den Menschenrechtsmechanismen der Vereinten Nationen existiert nur in Ansätzen. Die Europäische Union thematisiert die Menschenrechtslage im Iran in den Menschenrechtsgremien der Vereinten Nationen und bringt sowohl bei der Menschenrechtskommission als auch bei der Generalversammlung regelmäßig Resolutionen zum Iran ein, die bisher stets mit Mehrheit angenommen wurden.

Libyen

Die Menschenrechtslage in Libyen ist nur im Zusammenhang mit dem seit der Revolution von 1969 durch den Revolutionsführer Oberst Gaddafi entwickelten einzigartigen System der „Herrschaft der Volksmassen“ (arab. Jamahiriya) zu verstehen. Diese 1977 proklamierte „Jamahiriya“ postuliert, dass jede Vertretung des Volkes etwa im Sinne einer parlamentarischen Demokratie als Verfälschung seines Willens gilt. Insofern fehlen in Libyen die klassischen Instrumente einer repräsentativen Demokratie wie Parlament, Parteien oder Regierung. Höchstes Exekutivorgan ist ein sogenanntes allgemeines Volkskomitee, das in der Funktion einem Kabinett nach traditionellem Muster vergleichbar ist. Dabei bleiben dem Revolutionsführer Gaddafi, der de jure kein Staatsamt ausübt, als Vordenker bzw. Interpret des Konzepts der „Jamahiriya“ alle wichtigen politischen, ökonomischen und militärischen Entscheidungen vorbehalten.

Nach dem System der Jamahiriya können die verschiedenen Basis-Volkskomitees – dem Willen der revolutionären Volksmassen entsprechend – nur zu übereinstimmenden Entscheidungen gelangen. Folglich kann ein Dissens gar nicht erst entstehen, der wiederum Daseinsberechtigung für Oppositionelle oder Andersdenkende wäre. Da bereits die Existenz von Opposition oder abweichender Meinung den offiziellen revolutionären Konsenstheorien widerspricht, kommt es in Libyen zur Verfolgung oppositioneller Kräfte, wobei insbesondere islamistische Gruppen hart betroffen sind. Es gibt Berichte über willkürliche Inhaftierungen, unfaire Gerichtsverfahren, Folter, willkürliche Hinrichtungen und weitere Menschenrechtsverletzungen, die im Einzelfall jedoch von außen nicht zu verifizieren sind. Grundrechtsgarantien existieren in Libyen nicht. Der Wunsch des Revolutionsführers Gaddafi nach einer ungestörten Entwicklung seiner Gesellschaftstheorien in Libyen hatte auch zu starken Abschottungstendenzen gegenüber dem Ausland in politischer, wirtschaftlicher und auch kultureller Hinsicht

geführt. In den letzten Jahren zeichnet sich aber eine graduelle Öffnung des Landes ab.

Aufgrund des systemimmanenten Isolationismus des Landes, aber auch infolge des seit dem Lockerbie-Attentat von 1986 von den Vereinten Nationen verhängten Sanktionsregimes gestaltete sich jegliche Zusammenarbeit mit Libyen grundsätzlich äußerst schwierig. Nach Aussetzung des UN-Sanktionsregimes im Sommer 1999 und der darauf folgenden Aufhebung der Sanktionen der Europäischen Union (mit Ausnahme des Waffen-Embargos) hat Libyen Interesse an einer Teilnahme an den euro-mediterranen Integrationsbestrebungen (Barcelona-Prozess) gezeigt. Libyen muss jedoch für einen formalen Beitritt zum Barcelona-Prozess auch dessen Acquis zu den Menschenrechten übernehmen. Die EU wird somit künftig im Dialog mit dem neuen Mittelmeer-Partner Libyen Prinzipien und Durchsetzung der Menschenrechte verstärkt thematisieren können. Eine Zusammenarbeit mit Menschenrechtsmechanismen der Vereinten Nationen fand bisher kaum statt, obwohl Libyen die meisten Menschenrechtskonventionen der Vereinten Nationen unterzeichnet hat. Die Aussetzung der UN-Sanktionen gegen Libyen könnte hier zu einem Wandel beitragen. Das Berliner Landgericht hat in seinem Urteil vom 13. November 2001 eine erhebliche Mitverantwortung libyscher Stellen für das Attentat auf die Berliner Diskothek „La Belle“ am 5. April 1986 festgestellt. Die Bundesregierung unterstützt das Anliegen der Opfer und setzt sich gegenüber Libyen für eine Entschädigungsregelung ein.

Wenngleich Gaddafi in der von ihm entworfenen Gesellschaftstheorie zunächst von einer „natürlichen“ Rollenteilung zwischen Mann und Frau im Sinne des auch in Libyen traditionell verankerten patriarchalen Verständnisses der Frau ausging, so hat sich die Teilnahme der Frau im öffentlichen Leben im Verlauf der Entwicklung kontinuierlich verstärkt. So haben Frauen z. B. Zugang zu allen Bildungseinrichtungen und zum Arbeitsmarkt und können sich überall frei bewegen. Bei Einführung besonders umstritten war die uneingeschränkte Einbeziehung von Frauen in den Militär- bzw. Ersatzdienst.

Palästinensische Gebiete

Die Menschenrechtslage in den palästinensischen Gebieten ist seit Ausbruch der so genannten „al-Aqsa-Intifada“ Ende September 2000 von dem mit zunehmender Gewalt ausgetragenen israelisch-palästinensischen Konflikt überschattet. Deshalb standen und stehen für die Bundesregierung die politischen Bemühungen um ein Ende von Gewalt und Terror und um Rückkehr an den Verhandlungstisch im Vordergrund. Die Menschenrechtslage blieb gleichwohl Anlass zu erheblicher Sorge. Dies gilt für das Verhalten der palästinensischen Behörde wie für das der israelischen Besatzungsmacht in den palästinensischen Gebieten.

Die Bundesregierung hat sich daher viele Male bilateral wie auch zusammen mit ihren europäischen Partnern grundsätzlich, aber auch im konkreten Einzelfall für die Einhaltung der Menschenrechte in den palästinensischen Gebieten sowohl gegenüber der israelischen Regierung als auch gegenüber der Palästinensischen Behörde eingesetzt.

Zu den Bemühungen der Bundesregierung, was das Verhalten der israelischen Behörden anbelangt, gehört die jährlich mit den EU-Partnern in die UN-Menschenrechtskommission eingebrachte Resolution, die kritisch zu den israelischen Siedlungen in den palästinensischen Gebieten Stellung bezieht (Resolution 2001/8 der 57. MRK, www.unhchr.ch, dort auch die EU-Resolution der 58. MRK). Am 15. Juli 1999 traten aufgrund einer Resolution der UN-Generalversammlung erstmals die Vertragsstaaten der IV. Genfer Konvention über den Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten vom 12. August 1949 zusammen, um die Anwendung der Konvention auf die israelisch besetzten Gebiete, einschließlich Ost-Jerusalem, zu erörtern. Wesentliches Ergebnis war die Bestätigung der grundsätzlichen Anwendbarkeit der IV. Genfer Konvention auf die genannten Gebiete. Auf Drängen der Arabischen Liga und nach schwierigen Konsultationen der Schweiz in ihrer Rolle als Depositar der Genfer Konventionen traten die Vertragsparteien der IV. Genfer Konvention am 5. Dezember 2001 erneut zusammen. Israel wurde aufgefordert, die Bestimmungen dieser Konvention, die den völkerrechtlichen Rahmen für Besatzungsverhältnisse vorgibt, in allen Teilen zu beachten. Dazu gehört auch, nicht durch Siedlungsbau die demographischen Verhältnisse in den besetzten Gebieten zu verändern, wie dies seit Jahren geschieht.

Israel wurde darüber hinaus wiederholt und mit Nachdruck dazu aufgerufen, ungeachtet seines Rechts, den Terrorismus zu bekämpfen, zur Deeskalation der Lage beizutragen. Dazu gehört insbesondere, seine Streitkräfte aus den unter der vollen Kontrolle der Palästinensischen Behörde stehenden Gebieten (den so genannten „A-Gebieten“) zurückzuziehen, die außergerichtlichen Tötungen einzustellen, die Blockaden der Gebiete und die Einschränkungen für die Bevölkerung aufzuheben, die Siedlungspolitik zu stoppen und das Völkerrecht einzuhalten. Weiterhin wurde von Anfang des Konflikts an immer wieder festgestellt, dass das Übermaß an Gewaltanwendung nicht zu rechtfertigen ist.

Die Bundesregierung hat insbesondere auch die Militäroperation der israelischen Streitkräfte Anfang April im Flüchtlingslager Jenin mit großer Sorge zur Kenntnis genommen und ihren Rückzug gefordert. Sie bedauerte, dass die Entsendung eines fact finding-Teams des UN-Generalsekretärs nach Jenin letztlich an der israelischen Regierung gescheitert ist. Auf der UN-Notstands-Sondergeneralversammlung am 8. Mai 2002 hat die Bundesregierung zusammen mit ihren EU-Partnern daher den UN-Generalsekretär mit dazu aufgefordert, auf der Grundlage verfügbarer Informationen eine eigene Beurteilung der Vorgänge von Jenin vorzunehmen.

Die EU hat allerdings auch wiederholt mit allem Nachdruck und großer Deutlichkeit gefordert, dass die palästinensische Autonomiebehörde als rechtmäßige Autorität den Terrorismus mit allen ihr zur Verfügung stehenden rechtmäßigen Mitteln bekämpfen muss und nur ein Verzicht auf Gewalt zum politischen Ziel führen kann. Die

Bundesregierung hat auch bilateral in diesem Sinne viele Male auf Präsident Arafat und seine Behörde eingewirkt. Faktum ist aber leider auch, dass sich die palästinensische Behörde im Frühjahr 2002 – unter dem anhaltenden militärischen Druck Israels – in einem Zustand zunehmender Desintegration befindet und ihre Handlungsfähigkeit eingeschränkt ist.

Die Beachtung der Menschenrechte durch die palästinensische Behörde hat sich vor diesem Hintergrund natürlich nicht verbessert, war aber schon vor Ausbruch der Unruhen am 28. September 2000 in den voll- und halbautonomen palästinensischen Gebieten – nur in diesem übt sie Verantwortung aus – unbefriedigend. Die palästinensische Behörde übte praktisch in allen Bereichen ein Durchgriffsrecht aus. Eine Gewaltenteilung besteht nur auf dem Papier. Dies gilt insbesondere für die Justiz, aber auch die konkurrierenden staatlichen Polizei- und Sicherheitsdienste haben die staatliche Gewalt zunehmend unkontrolliert ausgeübt. Inhaftierungen fanden häufig ohne Haftbefehl oder Gerichtsverfahren statt. Gegen Fälle von Lynchjustiz sind die Polizeibehörden andererseits nicht eingeschritten. Die Todesstrafe wurde von palästinensischen Gerichten weiterhin verhängt. Gegen ihre Vollstreckung hat Präsident Arafat zwar ein Moratorium erlassen, im Einzelfall bedurfte es aber der Intervention von außen, um die Vollstreckung zu verhindern. Seit dem 2. Dezember 2001 hat Arafat besondere Notstandsvollmachten. Auch die Verfassung (Basic Law), die vom Palästinensischen Legislativrat 1996 verabschiedet wurde, wurde von Präsident Arafat bislang nicht unterzeichnet. Die Lokalwahlen wurden nicht durchgeführt.

Die Bundesregierung und die Europäische Union sind davon überzeugt, dass letztlich – auch nach einer Konfliktlösung – nur bei echten demokratischen Strukturen langfristig an der Seite Israels eine Gewähr für die stärkere Sicherung der Menschenrechte und für die Lebensfähigkeit eines künftigen palästinensischen Staates besteht. Die Bundesregierung fordert daher internationale Assistenz beim Aufbau der demokratischen Staatsinstitutionen, vor allem bei der palästinensischen Polizei, Justiz und Zivilgesellschaft. Die Bundesregierung unterstützt bereits seit Jahren palästinensische Menschenrechtsorganisationen. Hierzu gehören die Palestinian Independent Commission for Citizens' Rights, die Palestinian Society for Protection of Human Rights and Environment, das Gaza Centre for Right and Law, LAW). Die Zusammenarbeit mit diesen und weiteren Menschenrechtsorganisationen sowie dem Büro der UN-Hochkommissarin für Menschenrechte bei der Verfolgung von Menschenrechtsverletzungen ist eng.

Begrüßt wird die Ankündigung von Präsident Arafat vom 15. Mai 2002, Neuwahlen abzuhalten, womit er hinsichtlich der Einzelheiten den palästinensischen Legislativrat beauftragte. Außerdem stellte er in Aussicht, Reformen – auch der Sicherheitsapparate – durchzuführen. Begrüßt wird auch die seit langem von der EU geforderte Unterzeichnung des Gesetzes zur Justizreform am 15. Mai 2002. Dies war zugleich Bedingung der EU für die Fortführung der Budgethilfe. Bemerkenswert ist, dass Präsident Arafat erneut Selbstmordattentate auf israelische Zivilisten verurteilte, sie als für die palästinensische Sache kontraproduktiv bezeichnete und den Legislativrat dazu aufrief, sich dieser Frage anzunehmen.

Saudi-Arabien

Saudi-Arabien versteht sich als streng islamischer, nichtsäkularer Staat, dessen oberstes Gesetz der Koran und die Tradition des Propheten Mohammad („sunna") sind. Der saudische Staat mit König und Königshaus an der Spitze ist nach diesem Selbstverständnis dazu berufen, die im Koran enthaltenen Vorschriften durchzusetzen, ja er legitimiert sich durch eben diese Berufung. Diese religiöse Ausrichtung prägt die Menschenrechtslage.

Im Dialog westlicher Staaten mit Saudi-Arabien über Menschenrechte kommt es regelmäßig zu einem Prinzipienkonflikt, weil Saudi-Arabien zwar die Menschenrechte anerkennt, sie aber nur soweit gelten lässt, als sie im Einklang mit der saudischen Interpretation des religiös legitimierten Scharia-Rechts stehen. Es müssen daher pragmatische Lösungen gefunden werden, um die bestehenden Menschenrechtsdefizite zu beseitigen. Solche Defizite sind:

Der Strafprozess vor saudischen Gerichten ist wenig transparent und ermangelt der üblichen rechtsstaatlichen Garantien. Die Todesstrafe wird häufig verhängt und auch vollstreckt. Es gibt glaubwürdige Berichte darüber, dass die staatlichen Sicherheitsorgane in Saudi-Arabien für Folter und andere Formen unmenschlicher Behandlung verantwortlich sind, obwohl Saudi-Arabien Vertragsstaat der Konvention der Vereinten Nationen gegen die Folter ist. Meinungs- und Versammlungsfreiheit sind deutlich eingeschränkt. Die öffentliche Ausübung einer anderen Religion als der des Islam ist in Saudi-Arabien verboten.

Die Rechte der Frau sind nach der sehr restriktiven wahabitischen Auslegung des islamischen Rechts definiert, was eine erhebliche Diskriminierung von Frauen im öffentlichen Leben und vielen Bereichen des Privatrechts bedeutet. Saudi-Arabien ist am 7. September 2000 der Konvention über die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau beigetreten. Allerdings wurde bei dem Beitritt ein so genannter Scharia-Vorbehalt eingelegt, gegen den Deutschland Einspruch erhoben hat. Vorbehalte dieser Art sind mit Ziel und Zweck des Übereinkommens unvereinbar.

Die Europäische Union thematisiert ihre Besorgnis über die Menschenrechtslage in Saudi-Arabien regelmäßig bei der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen und vor dem 3. Ausschuss der Generalversammlung. Sie drängt Saudi-Arabien zu einer besseren Zusammenarbeit mit den UN-Menschenrechtsmechanismen und dazu, allen Menschenrechtskonventionen und anderen einschlägigen internationalen Vereinbarungen beizutreten. Die Mitgliedstaaten der EU nutzen parallel dazu bilaterale Möglichkeiten, um die Menschenrechtslage in Saudi-Arabien anzusprechen. Die Europäer stellen dabei auch auf die Tatsache ab, dass es ungeachtet der verschiedenen Menschenrechtsauffassungen der beiden Seiten Bereiche gibt, in denen in den Prinzipien Übereinstimmung be-

steht, wie z. B. bei Folter und anderen Formen unmenschlicher Behandlung, die auch nach islamischem Recht nicht statthaft sind.

Sudan

Nachdem sich die Menschenrechtslage im Sudan bis Ende des Jahres 2000, z. B. hinsichtlich der Presse- und Meinungsfreiheit, leicht verbessert hatte, war danach im allgemeinen leider wieder ein Rückschritt zu verzeichnen. Dies stellte auch der am 28. Dezember 2000 zum Sonderberichterstatter der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen für den Sudan ernannte Bundesminister a. D. Gerhart Baum in seinem Bericht an die 56. Generalversammlung der Vereinten Nationen fest (vorgestellt am 8. November 2001). Die Lage in den Bürgerkriegsgebieten, auch in den von oppositionellen Gruppen kontrollierten Gebieten, bleibt bedrückend. Der Konflikt wird von allen Beteiligten mit großer Härte und ohne Rücksicht auf die Zivilbevölkerung ausgetragen. Über 2 Millionen Bürgerkriegstote, sowie mit ca. 4,5 Millionen die weltweit höchste Zahl an Binnenvertriebenen sprechen eine deutliche Sprache. Der UN-Sonderberichterstatter zu Binnenvertriebenen, Francis Deng, hat den Sudan im September 2001 besucht, um sich ein Bild von deren Lage zu verschaffen und nach Möglichkeiten zu suchen, ihre Not zu lindern.

Aber auch die nicht kriegsbedingten Menschenrechtsverletzungen haben seit Ende des Jahres 2000 wieder zugenommen. Hierzu sind im Nordsudan u. a. die mehrfache Vollstreckung von Amputationsstrafen und die gegen Journalisten ausgeübten Repressalien zu zählen. Besorgniserregend ist zudem die Aufrechterhaltung des Ausnahmezustands und die Verschärfung der Sicherheitsgesetze. In den von den Rebellen kontrollierten Gebieten sind ebenfalls der repressive Umgang mit Oppositionellen, extralegale Tötungen und der Einsatz von Kindern als Soldaten in dem seit 1955 mit nur elfjähriger Unterbrechung andauernden Konflikt zu beklagen. Bei der weiblichen Genitalverstümmelung weist Sudan eine der weltweit höchsten Raten auf (→ A 1.1 und Kasten in Teil C, „Sub-Sahara-Afrika).

Im sudanesischen Bürgerkrieg setzen sowohl paramilitärische Einheiten der Regierung und mit der Regierung verbündete Milizen als auch die südsudanesischen Oppositionsgruppen Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren ein (→ A 2 sowie den Bericht des UN-Generalsekretärs vom 7. September 2001 zum Thema „Kinder in bewaffneten Konflikten“). Als positive Entwicklung ist jedoch das Demobilisierungs-Programm zu sehen, in dessen Rahmen UNICEF in Zusammenarbeit mit der SPLM/A bisher knapp 4 500 Kinder demobilisiert und in ihre Heimatdörfer zurückgeführt hat. Ob es angesichts der Gesamtumstände gelingen wird, die Kinder wieder in das Zivilleben zu integrieren, bleibt abzuwarten.

Genitalverstümmelung bei Mädchen und Frauen ist weit verbreitet, obwohl sich die sudanesische Regierung, der Frauenverband und gesellschaftliche Gruppen in der Ablehnung der Genitalverstümmelung einig sind. Sie wollen diese tief verwurzelte patriarchale Sitte durch Aufklärung, Zugang zu Bildung und Gesundheitsversorgung für Frauen und über eine Verbesserung des allgemeinen Lebensniveaus dauerhaft beseitigen, bisher jedoch ohne greifbaren Erfolg (siehe Kasten und → A 1.1). Unterstützende Maßnahmen der Bundesregierung im Rahmen eines Ostafrika-Regionalprojekts sind in Vorbereitung.

Im Grenzgebiet zwischen einigen arabisierten Nomadenstämmen und sesshaften schwarzafrikanischen Stämmen im Westen Sudans gibt es traditionell sklavereiähnliche Praktiken. Bei Überfällen werden vor allem Frauen und Kinder gefangen genommen. Ein Teil wird bei anschließenden Friedenskonferenzen ausgelöst, ein Teil aber wird zur Zwangsarbeit zurückbehalten. Gelegentlich kommt es auch zu vorbeugendem Austausch von Frauen und Kindern bei Stammesstreitigkeiten als Maßnahme der Konfliktvermeidung. Der Bundesregierung liegen jedoch Erkenntnisse vor, wonach die Regierung diese Fälle von Menschenraub nicht nur toleriert, sondern aktiv in ihre strategischen Überlegungen einbindet und instrumentalisiert.

Die Bundesregierung bemüht sich gemeinsam mit den europäischen Partnern um einen konstruktiven Menschenrechtsdialog mit dem Sudan. So bringt sie gemeinsam mit ihren Partnern in der Europäischen Union sowohl bei der Generalversammlung der Vereinten Nationen in New York als auch bei der Menschenrechtskommission in Genf regelmäßig eine Sudan-Resolution ein. Die erste Resolution konnte 1999 noch im Konsens mit der sudanesischen Regierung verabschiedet werden, obwohl sie deutliche Aussagen zu schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen wie Hinrichtungen, sklavereiähnlichen Praktiken, Folterungen, Haft ohne Gerichtsverfahren, extralegalen Tötungen, sowie Bomben- und Artillerieangriffen auf die Zivilbevölkerung enthielt. Nachfolgende Resolutionen wurden mit der sudanesischen Regierung, aber auch mit den USA kontrovers diskutiert und nach streitiger Abstimmung angenommen.

Hauptproblem des Landes – nicht nur im Menschenrechtsbereich – bleibt der Bürgerkrieg, der mit Unterbrechungen seit 1955 andauert. Er hat historische, soziokulturelle, sozioökonomische und geopolitische, aber auch ethnische und religiöse Wurzeln, die auch heute noch wesentlichen Einfluss auf die multiethnische, multikulturelle, vielsprachige und multireligiöse Gesellschaft haben. Das Regime in Khartum propagiert den Islam als staatstragende Religion und versucht, der Scharia, dem islamischen Recht, landesweit Geltung zu verschaffen. Opfer sind die Angehörigen von Naturreligionen und verschiedenen christlichen Gruppen in gleicher Weise wie Muslime, die die politische Grundeinstellung der Regierung nicht teilen. Repressalien bis hin zu extralegalen Tötungen sind anders Denkende jedoch auch in den von den verschiedenen südsudanesischen Rebellen kontrollierten Gebieten ausgesetzt.

Die Friedensbemühungen der ostafrikanischen Regionalorganisation Inter Governmental Authority on Development (IGAD) konnten bisher ebenso wenige Verhandlungserfolge verbuchen wie die Ägyptisch-Libysche Initiative. Es bleibt abzuwarten, ob die jüngsten Friedensbemühungen der USA mehr Früchte tragen werden. Das Bürgenstock-Abkommen vom 19. Januar 2002, das einen

sechsmonatigen, verlängerbaren Waffenstillstand in den Nuba-Bergen unter internationaler Beobachtung vorsieht, ist ein wichtiger erster Schritt, den die Bundesregierung ausdrücklich begrüßt. Der Erfolg der Friedensinitiative hängt letztlich vor allem vom Friedenswillen der Konfliktparteien und anderer interessierter Akteure ab.

Seit 1989 hat die Bundesregierung die entwicklungspolitische Zusammenarbeit wegen des Militärputsches des jetzigen Staatspräsidenten al-Bashir und aufgrund der sich rapide verschlechternden Menschenrechtslage eingestellt. Diese Haltung wurde durch unverändert gültige Bundestagsbeschlüsse aus den Jahren 1989, 1997 und 2000 gestützt. Eine Wiederaufnahme der deutschen Entwicklungshilfe über humanitäre Soforthilfe und Kleinprojekte hinaus wird daher erst nach substanziellen Fortschritten bei der Demokratisierung, der Beachtung der Menschenrechte und bei Beendigung des Bürgerkrieges möglich sein.

Syrien

Die Menschenrechtslage in Syrien bleibt weiterhin unbefriedigend. Erkennbare positive Tendenzen werden immer wieder durch Repressionsmaßnahmen konterkariert. Der vor Jahren eingeleitete vorsichtige Dialog der Regierung mit Menschenrechtsorganisationen hat noch keine Fortsetzung durch den neuen Präsidenten gefunden.

Der seit 1984 fällige Staatenbericht Syriens nach dem Internationalen Pakt für bürgerliche und politische Rechte (→ B 2.3.2) wurde im Januar 2000 eingereicht und im August 2000 veröffentlicht. Auf die menschenrechtlichen Realitäten in Syrien geht dieser Bericht allerdings beschönigend ein. Verletzungen der bürgerlichen und politischen Rechte stellen in menschenrechtlicher Sicht vielmehr das Hauptproblem in Syrien dar. Der seit Sommer 2000 amtierende Staatspräsident Bashar al-Assad hat zwar – wie sein Vater in den Jahren zuvor – Amnestien für politische Strafgefangene erlassen und Ende 2000 ca. 600 bzw. Ende 2001 ca. 120 Personen, viele von ihnen langjährig einsitzende politische Häftlinge, auf freien Fuß gesetzt. Den Freilassungen steht jedoch die Verhaftung einiger Politiker und Intellektuellen Ende 2001 gegenüber, die sich öffentlich für gesellschaftliche und politische Reformen eingesetzt hatten. Zwei von ihnen sind unabhängige Parlamentsabgeordnete, die Anfang 2002 von einem öffentlichen Strafgericht zu langjährigen Haftstrafen verurteilt worden sind. Die EU hat auf diese Verurteilungen mit entsprechenden Demarchen in Damaskus reagiert.

Die übrigen Grundfreiheiten sind unverändert eingeschränkt. Dabei beruft sich Syrien auf das seit 1963 geltende Notstandsrecht. Die Medien sind weitgehend gleichgeschaltet; sie werden von mehreren Geheimdiensten sehr eng überwacht. Obwohl das Verschwindenlassen von Personen merklich nachgelassen hat, gibt es immer wieder glaubwürdige Berichte über Misshandlungen und Folter bei Vernehmungen und während der Haft. Das syrische Strafrecht kennt für zahlreiche Tatbestände die Todesstrafe; sie wird in der Praxis aber nur selten angewandt, sondern in der Regel in lebenslange Haftstrafen umgewandelt. Tendenzen zur Abschaffung der Todesstrafe sind nicht erkennbar.

Positiv hervorzuheben ist die verfassungsmäßig garantierte und seitens der Regierung tatsächlich praktizierte religiöse Toleranz in Syrien. Ethnische Minderheiten wie z. B. die Kurden können relativ unbehelligt ihre kulturellen Traditionen pflegen; trotzdem bleibt die Lage der staatenlosen Kurden in Syrien ein Problem. Verfolgung und Unterdrückung setzen zudem ein, sobald ein Verdacht besteht, dass unter der Firmierung kultureller Interessen politische Opposition betrieben wird. Da Versammlungen, Feste, Konzerte etc. überwacht werden, bleibt für das Einschreiten der Sicherheitsdienste ein weiter Bereich staatlichen Ermessens und staatlicher Willkür. Insbesondere kurdische Feste werden kritisch überwacht, da dieser Gruppe separatistische Tendenzen zugeschrieben werden.

Die Gleichberechtigung der Geschlechter ist grundsätzlich durch Artikel 45 der syrischen Verfassung garantiert. In der Realität der mehrheitlich muslimisch geprägten patriarchalen Gesellschaft ist sie jedoch nicht umfassend gewährleistet. Frauenorganisationen kritisieren, dass insbesondere im Ehe-, Familien- und Erbrecht der überwiegende Anteil der weiblichen Bevölkerung männlicher Dominanz ausgeliefert sei. Es gebe auch ein hohes Maß an nichtthematisierter, aber existierender Gewalt gegen Frauen.

Die Bundesregierung spricht bei bilateralen Kontakten regelmäßig die unbefriedigende Menschenrechtslage an. Die Europäische Union hat während der belgischen Präsidentschaft im 2. Halbjahr 2001 die Einsetzung einer Menschenrechtsgruppe beschlossen: in Damaskus befasst sich eine Kontaktgruppe von EU und befreundeten Botschaften mit der Beobachtung der Menschenrechtslage und arbeitet bei der Behandlung von Einzelfällen zusammen.

Tunesien

Die Menschenrechtslage in Tunesien ist ganz wesentlich durch die innenpolitische und gesellschaftliche Entwicklung seit der Unabhängigkeit im Jahre 1956 geformt und geprägt worden. In den ersten 30 Jahren tunesischer Eigenständigkeit nach der französischen Kolonialherrschaft entwickelte sich unter Präsident Bourguibas Einparteienherrschaft ein Staatswesen mit autoritären Zügen. Zwar wurde Bourguiba 1987 abgelöst, doch haben sich die Strukturen unter dem seit November 1987 regierenden Nachfolger Ben Ali, der im Oktober 1999 mit einem Stimmenanteil von 99 % Mehrheit wiedergewählt wurde, weitgehend erhalten. Die nach dem Machtwechsel 1987 angekündigten demokratischen Reformvorhaben sind weitgehend nicht umgesetzt worden. Zwar garantiert die Verfassung die Menschenrechte, zudem ist eine unabhängige Justiz und ein umfangreicher Gesetzesrahmen zur Wahrung der Menschenrechte und der bürgerlichen Freiheiten geschaffen worden. In der Praxis ist dieser Gesetzesrahmen als Berufungsgrundlage jedoch weitgehend bedeutungslos. Ebenso ist Tunesien Mitglied der meisten Menschenrechtskonventionen, die aber in der Praxis nicht oder nur unzureichend angewendet werden.

Tunesien hat sich wirtschaftlich und sozial erfolgreich entwickelt. Es gibt eine breite Mittelschicht. Ein Großteil der Bevölkerung akzeptiert offenbar – wenigstens derzeit

noch – Einschränkungen von Menschenrechten (z. B. Meinungsfreiheit) als Preis für Stabilität und wirtschaftliche Prosperität. Die Entwicklungen im Nachbarland Algerien während der 90er-Jahre haben diese Tendenz eher noch verstärkt: die rigorose Bekämpfung islamistischer Strömungen in Tunesien durch die tunesische Regierung wurde von der Bevölkerungsmehrheit mitgetragen.

Das staatliche, wirtschaftliche und gesellschaftliche Leben Tunesiens wird mittlerweile völlig von der Partei des Staatspräsidenten, dem Rassemblement constitutionnel démocratique (RCD), dominiert, sodass de facto ein Einparteien-Staat besteht. Daneben existierende Oppositionsparteien sind bedeutungslos. Der RCD steht für einen Kurs, der Wirtschaftsliberalität und sozialen Fortschritt innenpolitisch mit stark autoritären Zügen verbindet. Tunesier, die – gleich aus welchen Gründen – in Opposition zu diesem System stehen, werden ausgegrenzt und können Opfer polizeilicher Repressionsmaßnahmen werden, die z. B. vom Entzug des Reisepasses bis zur Inhaftierung und Verurteilung ohne fairen Prozess reichen. In diesem Zusammenhang wird auch von Schikanen, Misshandlungen und Folter berichtet.

Durch das 1995 geschlossene umfassende Kooperationsabkommen Tunesiens mit der Europäischen Union soll Tunesien bis zum Jahr 2008 an den Europäischen Wirtschaftsraum mit dem Ziel eines Freihandelsabkommens herangeführt werden. Das Kooperationsabkommen enthält wie alle EU-Kooperations- und Assoziationsabkommen eine Menschenrechtsklausel (→ B 2.2.4). Die EU setzt sich intensiv mit der Menschenrechtslage in Tunesien auseinander, bevorzugt dabei jedoch das Instrument der nicht öffentlichen diplomatischen Intervention. Der durch das Kooperationsabkommen geschaffene Rahmen ermöglicht der EU einen institutionalisierten Kontakt mit der tunesischen Regierung hinsichtlich deren Menschenrechtspraxis. Die beharrlichen Interventionen der EU und ihrer Mitgliedstaaten haben in einer Reihe von Einzelfällen Erfolg gehabt. Die EU fordert die tunesische Regierung auch weiterhin auf, demokratische Reformen im Land voranzutreiben und das Land nicht nur wirtschaftlich, sondern auch in seinem politischen Selbstverständnis an Europa heranzuführen.

Die tunesische Regierung war bisher in der Zusammenarbeit mit den Menschenrechtsmechanismen der Vereinten Nationen wie auch gegenüber Anliegen von Nichtregierungsorganisationen sehr zurückhaltend. Sie verwies dabei immer wieder auf die unterschiedliche Prioritätensetzung bei den Menschenrechten im europäischen Kulturkreis und den sich anders darstellenden Prioritätensetzungen in Ländern wie Tunesien. Gleichwohl halten EU und Bundesregierung daran fest, dass Menschenrechtsfragen aus den Beziehungen zwischen der EU und Tunesien nicht ausgeklammert werden dürfen; sie mahnen deshalb auch die Zusammenarbeit mit den UN-Menschenrechtmechanismen an.

Die Stellung der Frau ist in Tunesien aufgrund verfassungsmäßiger Garantien besser gestellt als in anderen islamischen Staaten. Monogamie und das Recht beider Partner auf Ehescheidung sind gesetzlich garantiert. Diskriminierungen bestehen jedoch z. B. im islamisch geprägten Erbrecht weiter. Frauen sind im Arbeitsleben fest integriert. 40 % aller Studierenden an Hochschulen sind Frauen. Die Regierung fördert die Emanzipation und Gleichberechtigung der Frauen auch unter dem Gesichtspunkt des Gegengewichts gegen islamistische Tendenzen in Politik und Gesellschaft.

Stichwort „Ehrenverbrechen“

Zu den verschiedenen Formen von Gewalt gegen Frauen gehören in manchen Staaten – nicht nur in der hier behandelten Region – die so genannten „Ehrenverbrechen“, für die UN-Generalsekretär Kofi Annan den Begriff „Schandeverbrechen“ geprägt hat: Gewaltakte gegen Frauen zur „Rettung oder Wiederherstellung der Familienehre“, die auf ein patriarchalisches und zugleich gewaltbereites Frauenbild in der männlich dominierten Gesellschaft zurückgehen. Besonders empörend an ihnen ist, dass die Opfer dabei zu Täterinnen abgestempelt werden und das Verhalten der eigentlichen Täter nicht oder nicht ausreichend verfolgt wird. „Ehrenverbrechen“ stellen eine Menschenrechtsverletzung dar, wenn ein Staat sie duldet bzw. nicht mit Nachdruck bekämpft. Die 55. UN-Generalversammlung hat in ihrer Resolution RES/55/66 diese Verbrechen geächtet und die Staaten zu konkreten Maßnahmen aufgerufen (→ A 1.1). Die Bundesregierung hat diese von den Niederlanden initiierte Resolution mit eingebracht und unterstützt Regierungen, die gegen derartige Verbrechen konsequent vorgehen. Die Politik der Bundesregierung stellt daneben bilateral auf Maßnahmen ab, die Frauen in den betroffenen Ländern in ihrem Kampf gegen Diskriminierung und unmenschliche Praktiken unterstützt.

C 4 Subsahara-Afrika

In der Außen- und Entwicklungspolitik der Bundesregierung nimmt die Förderung der Menschenrechte eine zentrale Rolle ein. Die Verwirklichung der Menschenrechte wird neben der guten Regierungsführung, Rechtsstaatlichkeit, Demokratisierung, Stärkung der Zivilgesellschaft, Pressefreiheit sowie der Entwicklung von tragfähigen Systemen zur Sicherung der Existenzgrundlagen und der sozialen Grundrechte als Globalziel verstanden, das weltweit Gültigkeit hat und damit auch im Mittelpunkt unserer afrikapolitischen Zielsetzungen und Interessen steht.

Wichtige Anliegen sind für uns in diesem Zusammenhang, dass die Gleichstellung von Frauen und von Minderheiten herbeigeführt wird, Menschenhandel und sklavereiähnliche Kinderarbeit eingedämmt und Folter und Todesstrafe bekämpft werden. Kulturelle Gründe und Traditionen stehen der Verwirklichung dieser Ziele in vielen Staaten noch im Wege. Von konfliktinduzierten Menschenrechtsverletzungen in den Staaten, die sich in Krieg oder Bürgerkrieg befinden abgesehen, sind grenzüberschreitende, regionaltypische Muster von Menschenrechtsverletzungen nur in Einzelfällen erkennbar. So scheint das westliche Afrika in besonderem Maße (aber

durchaus nicht ausschließlich) von Kinderhandel und sklavereiähnlicher Kinderarbeit betroffen zu sein.

Die afrikanischen Staaten ihrerseits bekennen sich nachdrücklich zum Schutz der Menschenrechte. Dies kam erneut in der konstitutiven Akte (Gründungsdokument) der Afrikanischen Union (Sommer 2001), in der zudem auf die afrikanische Menschenrechtscharta Bezug genommen wird, ebenso deutlich zum Ausdruck wie in der Neuen Afrikanischen Initiative (Sommer 2001), in der die Beachtung der Menschenrechte als eine der Grundvoraussetzungen für Entwicklung genannt ist. Grundlegende Unterschiede sind in erster Linie bei der Frage der Todesstrafe erkennbar. Die Todesstrafe hat in vielen Staaten Afrikas nach wie vor eine hohe Akzeptanz in der Bevölkerung und bei den Regierungen. Trotz regelmäßiger Demarchen und Interventionen (vor allem im EU-Rahmen) ist nicht mit einer baldigen Abschaffung der Todesstrafe oder deutlichen Reduzierung ihrer Anwendbarkeit zu rechnen, obwohl in den meisten Ländern die Todesstrafe seit zwei Jahrzehnten nicht mehr durchgeführt wurde.

Kinderhandel und Zwangsarbeit von Kindern

Ausgelöst durch die Affäre um das so genannte „Sklavenschiff“ ETIRENO wurde die internationale Aufmerksamkeit im April 2001 auf das Problem der in Westafrika verbreiteten Ausbeutung von Kindern durch Zwangsarbeit und den grenzüberschreitenden Handel mit Kindern gelenkt. Von mafiös organisierten Vermittlerorganisationen werden Kinder aus den „ärmeren“ Staaten wie Mali, Burkina Faso, Benin und Togo in die so genannten „reicheren“ Staaten Côte d'Ivoire und Gabun verschleppt, um dort auf Plantagen oder in Privathaushalten unter unwürdigen Umständen Sklavenarbeit zu leisten. Schätzungen gehen von bis zu 200 000 jährlich „gehandelten“ Kindern aus. Die internationale Gemeinschaft leistet u. a. wichtige Beiträge zu den vielfältigen Programmen des Kinderhilfswerkes UNICEF in der Region. Die Mitgliedstaaten der EU haben im Juni 2001 ferner eine Demarchenaktion in den betroffenen Staaten durchgeführt, bei der sie ihre Besorgnis über die Ausbeutung der Kinder zum Ausdruck gebracht haben. Erfreulich ist, dass die Staaten der Region das Problem inzwischen auch auf politischer Ebene (ECOWAS-Gipfel im Dezember 2001 in Dakar) aufgegriffen haben. Sie streben eine engere polizeiliche Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der international tätigen Händlerringe an.

Westafrika

Die Situation der Menschenrechte in Westafrika gibt ein differenziertes Bild ab. Während es in einigen Ländern im Berichtszeitraum dank der Festigung der Demokratie zu erfreulichen Verbesserungen bei der Beachtung der Menschen- und Bürgerrechte gekommen ist, war die Entwicklung in anderen Ländern von bedauernswerten Rückschritten geprägt. Als erfreulich ist vor allem die Entwicklung in Ghana, Senegal und Mali hervorzuheben. Deutlich verbessert hat sich die Situation in der jüngsten Zeit auch in Sierra Leone und Côte d'Ivoire.

Gambia

In Gambia als einem der kleinsten und ärmsten Länder Afrikas bleibt die Menschenrechtslage problematisch. Es finden systematische Einschüchterungskampagnen gegen Oppositionelle sowie gegen Vertreter unabhängiger Medien und verschiedener Nichtregierungsorganisationen statt. Die wiederholten Übergriffe der Sicherheitskräfte gipfelten im April 2000 in der Erschießung von 13 Jugendlichen bei Schüler- und Studentendemonstrationen. Die Bundesregierung hat in Zusammenhang mit dieser Verletzung der Menschenrechte und demokratischer Grundprinzipien sowohl bilateral als auch im EU-Rahmen gegenüber der Regierung von Gambia protestiert. Die Bundesregierung fördert im Rahmen ihrer Entwicklungspolitik in Gambia insbesondere die unabhängigen Medien.

Beispiel Senegal

Trotz problelmatischer Zustände im Süden des Landes (Einfälle benachbarter Stämme aus dem guineischen Grenzgebiet in die Casamance) lässt sich dieses Land als positives Beispiel in Afrika hinsichtlich des dort gewährten Schutzes der Menschenrechte anführen. Der Schutz der Menschenrechte ist in der neuen senegalesischen Verfassung vom Januar 2001 noch ausdrücklicher verankert als in ihrer Vorgängerin und erklärtes Ziel allen politischen Handels. Es ist auch in der Praxis zufriedenstellend gewährleistet. Senegal zeichnet sich durch funktionierende rechtsstaatliche und demokratische Strukturen aus. Er gewährleistet in vorbildhafter Weise die grundlegenden Freiheitsrechte, insbesondere die in der laizistischen Verfassung ausdrücklich geschützte Religionsfreiheit sowie die Presse- und Meinungsfeiheit. Die neue Verfassung stärkt ausdrücklich die Rechte der Frau und untersagt in vier Artikeln jedliche ethnische Diskriminierung. Der Senegal hat alle wesentlichen UN-Menschenrechtskonventionen ratifiziert.

In der Auseinandersetzung mit der Unabhängigkeitsbewegung MFDC (Mouvement des Forces Démocratiques de Casamance) beruf sich die senegalesische Regierung darauf, Gewalt in Übereinstimmung mit der UN-Charta nur zur Verteidigung der territorialen Integrität des Landes und zum Schutz der Zivilbevölkerung einzusetzen, wobei auf die Achtung der Menschenerechte größter Wert gelegt werde. Da es den Sicherheitskräften nicht gelingt, die in den Bereich derVersorgungskriminalität ableitenden Aktion von Banden mutmaßlicher MFDC-Kämpfer unter Kontrolle zu bringen, sucht die Regierung Wade verstärkt nache einem Verhandlungsfrieden. Verhandlungen sind jedoch bisher daran gescheitert, dass es zz. weder eine politische noch eine militärische Autorität gibt, die für den MFDC insgesamt sprechen könnte. Menschenrechtsverletzungen durch Regierungstruppen sind im Berichtszeitraum nicht bekannt geworden, Verbrechen an der Bevölkerung waren hingegen seitens der bewaffneten Banden mutmaßlicher MFDC-Kämpfer zu beklagen.

Die Länder der Mano River Union: Guinea, Liberia und Sierra Leone

Seit Beginn der Neunzigerjahre ist die Region der ursprünglich als Wirtschaftsgemeinschaft gegründeten Mano River Union ein Brennpunkt humanitärer Krisen und der eklatanten Verletzung grundlegender Menschenrechte. Extreme Armut einerseits und das Vorhandensein wertvoller Rohstoffe wie Diamanten sind nach wie vor ursächlich dafür, dass die Region weit von Frieden und Stabilität entfernt ist. Hohe Gewaltbereitschaft, Missachtung jedweder humanitärer Grundsätze und weite Verbreitung moderner Kleinwaffen lassen die Zivilbevölkerungen in Guinea, Sierra Leone und Liberia nicht zur Ruhe kommen.

Gerade in den vergangenen zwei Jahren hat sich dabei der Eindruck verstärkt, dass – gleichsam wie in einem System kommunizierender Röhren – die Stabilisierung in dem einen Land durch eine Zuspitzung der Krise in einem oder beiden Nachbarländern erkauft wird. So werden die Erfolge der internationalen Gemeinschaft unter Führung der Vereinten Nationen und Großbritanniens bei der Beendigung des Bürgerkrieges in Sierra Leone begleitet von einer Ausweitung der bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen Regierung und Rebellen in einigen Provinzen Liberias oder der Verschlechterung der allgemeinen Menschenrechtssituation in Guinea.

Sierra Leone

Dennoch sollten die Verbesserungen, die in Sierra Leone erreicht wurden, nicht unterschätzt werden. Der Einsatz der weltweit größten Friedensmission der Vereinten Nationen (UNAMSIL) sowie ein starkes Engagement britischer Streitkräfte aufseiten der regulären sierraleonischen Armee haben zur faktischen Beendigung des zehn Jahre andauernden, von den Kriegsparteien mit unerbittlicher Härte und Grausamkeit geführten Bürgerkriegs geführt. Im Verlauf des Jahres 2001 haben über 40 000 Kämpfer der berüchtigten RUF und anderer Milizen ein umfassendes Entwaffnungs- und Demobilisierungsprogramm (DD&R-Disarmament, Demobilization and Reintegration-Programme) durchlaufen.

Dank dieser positiven politischen Entwicklungen hat sich auch die Menschenrechtslage in Sierra Leone gegenüber den Vorjahren deutlich verbessert. Die am 14. August 2000 vom UN-Sicherheitsrat beschlossene und durch die Unterzeichnung eines entsprechenden bilateralen Abkommens zwischen den Vereinten Nationen und der Regierung von Sierra Leone am 16. Januar 2002 eingeleitete Einrichtung eines Sondergerichtshofs für Sierra Leone, der seine Arbeit voraussichtlich noch im Jahr 2002 aufnehmen wird, begründet die Aussicht auf eine faire, unabhängige Aufarbeitung der schwersten Vergehen, die in den letzten Jahren in Sierra Leone begangen wurden. Die Bundesregierung hat zur Finanzierung des Sondergerichtshofs einen Beitrag von 1 Million US-Dollar als Anschubfinanzierung geleistet.

Die für die Menschenrechtsentwicklung in Sierra Leone entscheidende Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration von Kombattanten wird von der Bundesregierung nachhaltig unterstützt. 2001 wurden 6 Mio. Euro in den von der Weltbank verwalteten Treuhandfonds zur Finanzierung des „Disarmament, Demobilization and Reintegration“-Programms eingezahlt. Darüber hinaus wurde im Januar 2001 ein bilaterales Entwicklungsvorhaben mit einem Volumen von ebenfalls rund 6 Mio. Euro begonnen, das einen Beitrag zur sozialen Integration von Ex-Kombattanten und ehemaligen Kindersoldaten in die Gesellschaft leisten soll.

Stichwort Konfliktdiamanten

Erlöse aus illegalen Verkäufen von Diamanten in Afrika helfen bei der Finanzierung von bewaffneten Konflikten in der Region und behindern ihre Beilegung – so auch in den Ländern der Mano River Union und hier insbesondere in Sierra Leone. Während die Diamantenindustrie in den meisten afrikanischen Ländern einen wichtigen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung leistet, hat der Missbrauch der reichen Diamantenvorkommen in Sierra Leone, Angola und der Demokratischen Republik Kongo fatale Auswirkungen auf die Menschen in diesen Ländern. Die Gelder aus dem Verkauf der in den von ihr besetzten Gebieten geförderten Diamanten unter Beteiligung insbesondere der Regierung in Liberia haben der berüchtigten Bewegung der „Revolutionary United Front (RUF)“ den Kauf von Waffen und damit die Fortdauer des grausamen Bürgerkrieges ermöglicht. Die internationale Staatengemeinschaft hat auf diese Entwicklung mittlerweile nicht nur mit Sanktionen gegen den Handel mit illegal geförderten Diamanten aus den Konfliktländern reagiert, sondern bemüht sich in entsprechenden Verhandlungen seit Mitte 2000 um ein UN-Abkommen über ein weltweites, lückenloses Zertifizierungssystem für Diamanten. Der im Rahmen des so genannten „Kimberley-Prozesses“ von einigen afrikanischen Diamanten produzierenden Staaten angestoßene Verhandlungsprozess soll dazu führen, dass in Zukunft der Handel mit Diamanten aus Konfliktstaaten unmöglich wird.

Guinea

Die Situation der Menschenrechte in Guinea hat sich seit Ende September 2000 als Folge der sicherheitspolitischen Krise zwischen den drei Nachbarländern erheblich verschlechtert. Zwischen September 2000 und März 2001 war Guinea Opfer von Angriffen sierraleonischer und liberianischer Rebellen, die schwerwiegende Verbrechen an der Bevölkerung zur Folge hatten. Unter diesen hatten sowohl die einheimische Bevölkerung als auch viele Flüchtlinge aus den Nachbarländern, die in Guinea Zuflucht gefunden hatten, zu leiden. Die zeitweise über 500 000 Flüchtlinge aus Sierra Leone und Liberia wurden nach Einsetzen der Rebellenangriffe und einer als Aufruf zur Hetzjagd auf ausländische Flüchtlinge aufgefassten Rede von Staatspräsident Conté obendrein zum Teil als Kollaborateure verdächtigt, was zahlreiche Übergriffe gegen sie zur Folge hatte.

Auch die Anfang der Neunzigerjahre eingeleitete Demokratisierung Guineas hat in den Jahren 2000 und 2001 Rückschläge erlitten. Kommunalwahlen im Juni 2000 waren begleitet von Einschüchterung und juristischer Behinderung von Oppositionskandidaten. Zwar konnte auch dank deutschen Einwirkens im Mai 2001 die Freilassung des widerrechtlich inhaftierten Oppositionsführers Condé erreicht werden, doch sicherte sich Präsident Conté im November 2001 mittels einer in einem fragwürdigen Referendum durchgesetzten Verfassungsänderung de facto die Möglichkeit eines lebenslangen Verbleibens im Amt. Nach einem faktischen Moratorium von 16 Jahren wurden im Februar 2001 in Guinea erstmals wieder Todesurteile vollstreckt.

Liberia

Das Lofa-County in Nordwest- Liberia ist seit langem Schauplatz anhaltender Kämpfe zwischen Rebellen und liberianischen Regierungstruppen und praktisch für ausländische Beobachter abgeriegelt. Es ist zu befürchten, dass mit den Kämpfen schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen und Verbrechen an der Zivilbevölkerung einhergehen, ohne dass hierzu genauere Angaben möglich sind. Durch die Kämpfe wurden seit Mitte 2001 etwa 20- bis 30 000 Menschen aus dem Lofa-County vertrieben.

Letztlich werden nur über einen umfassenden regionalen Ansatz nachhaltige Erfolge bei der Befriedung der Region und damit bei der Verbesserung des Schutzes der Menschenrechte zu erreichen sein. Ebenso wie die westafrikanische Regionalorganisation ECOWAS bemüht sich die EU, die im Sommer 2001 einen Sonderbeauftragten der Präsidentschaft für die Krise in der Mano River Union ernannt hat, einen solchen integrierten Ansatz zu verfolgen. Erste Erfolge grenzüberschreitend tätiger Nichtregierungsorganisationen wie z. B. der Frauenorganisation des „Mano River Women Peace Network“ sind dabei durchaus ermutigend.

Côte d’Ivoire

Nach einem weitgehend unblutig verlaufenen Putsch im Dezember 1999 wurde Côte d’Ivoire bis zu den Präsidentschaftswahlen im Oktober 2000 von einer Militärregierung geführt. Während der Militärherrschaft kam es mehrfach zu willkürlichen Verhaftungen und exzessiver Gewaltanwendung gegenüber der Bevölkerung. Die Wahlen im Oktober 2000 waren von besonders groben Menschenrechtsverletzungen bis hin zu extralegalen Tötungen begleitet, die sich vor allem gegen Anhänger des populären Oppositionspolitikers Ouattara und seiner im Norden der Côte d’Ivoire verwurzelten Partei RDR richteten. Von diesen Wahlen waren zahlreiche Kandidaten teilweise mit fadenscheinigen Begründungen vom obersten Gerichtshof ausgeschlossen worden; zahlreiche ihrer Anhänger wurden widerrechtlich festgehalten und von Sicherheitskräften zum Teil schwer misshandelt. Die gewaltsamen Auseinandersetzungen über den umstrittenen Wahlausgang forderten zahlreiche Todesopfer.

Anfang Januar 2001 führte ein nie ganz aufgeklärter Putschversuch, der aus nördlichen Nachbarstaaten gesteuert worden sein soll, zu einer anfangs auch von der Regierung unterstützten Hetzkampagne gegen Einwanderer aus diesen Ländern. Lynchjustiz, Vertreibungen, Raubüberfälle führten zu einem Massenexodus der Betroffenen.

Die EU demarchierte während der Militärherrschaft mehrfach gegen willkürliche Verhaftungen und Gewaltanwendung vornehmlich durch Armeeangehörige. Auch bei den Konsultationen im Rahmen des AKP-Abkommens zwischen der EU und der ivorischen Regierung wurden Menschenrechtsfragen thematisiert. Die ivorische Regierung verpflichtete sich Anfang 2001, die Gräuel und Gewalttaten während des Militärregimes unter General Guei (vom Putsch Ende Dezember 1999 bis Oktober 2000) und in der Zeit unmittelbar danach aufzuklären, für die Beachtung der Menschenrechte durch die Streitkräfte zu sorgen und ausländerfeindliche Handlungen öffentlich zu verurteilen. Seit April/ Mai 2001 ist der Großteil der nach den diversen Unruhen Verhafteten aus der Haft entlassen worden.

Togo

Nach einer vorübergehenden Entspannung im Rahmen des von der EU geförderten innertogoischen Dialogs und insbesondere nach der Unterzeichnung des Rahmenabkommens von Lomé zwischen Opposition und Regierung im Juli 1999 hat sich die Menschenrechtslage erneut verschlechtert. Hintergrund dieser Entwicklung sind vor allem die vorgezogenen Parlamentswahlen, die zunächst für Oktober 2001, dann für März 2002 geplant wurden, aber schließlich ohne neue Terminierung verschoben wurden.

Im Februar 2001 veröffentlichte die von den Vereinten Nationen und der Organisation für Afrikanische Einheit eingesetzte internationale Untersuchungskommission ihren Bericht über die von „amnesty international“ erhobenen Vorwürfe, wonach im Zusammenhang mit den Präsidentschaftswahlen 1998 in Togo Hunderte von Personen umgebracht worden seien. Die Bundesregierung hatte 150 000 DM zur Finanzierung der Untersuchungskommission zur Verfügung gestellt.

In Togo herrscht weiterhin ein Klima subtiler, aber sehr effizienter politischer Einschüchterung. Oppositionsparteien werden – insbesondere im Landesinnern – vielfach daran gehindert, Versammlungen abzuhalten oder lokale Gruppen zu gründen. Dabei wurden in der Vergangenheit regelmäßig Anhänger der Oppositionsparteien bedroht, teilweise kam es auch zu gewaltsamen Übergriffen von Anhängern des Regimes. Der Oppositionsführer Agboyibo wurde im Sommer 2001 inhaftiert und erst im März 2002 wieder freigelassen.

Nigeria

Auch nach der Ablösung des Militärregimes durch eine zivile, demokratisch gewählte Regierung 1999 bleibt die Menschenrechtsbilanz des bevölkerungsreichsten Landes Afrikas zwiespältig. Die von Präsident Obasanjo eingesetzte, auch von der Bundesregierung unterstützte so

genannte „Oputa-Kommission“ hat zwar schwerwiegende Menschenrechtsverstöße unter den von 1983 bis 1998 herrschenden Militärdiktatoren an das Licht der Öffentlichkeit gebracht; strafrechtliche Folgen blieben bislang jedoch aus. Angesichts der wirtschaftlichen Not der Bevölkerungsmehrheit und zunehmenden Fällen gewaltsamer Auseinandersetzungen mit ethnischem oder religiösem Hintergrund, die in den vergangenen Jahren Tausende von Opfer forderten, sowie der weit verbreiteten Neigung der Sicherheitskräfte zu exzessiver Gewaltanwendung kann in Nigeria nicht von einem effektiven Menschenrechtsschutz für die breite Masse gesprochen werden.

Als besonders problematisch muss die Einführung des islamischen Scharia-Strafrechts in den nördlichen Bundesstaaten seit Anfang 2000 gesehen werden. Die danach zu verhängenden unmenschlichen Strafen wie Steinigung, Amputation oder Auspeitschung stehen im Widerspruch zu den internationalen Menschenrechtsverpflichtungen Nigerias wie auch der eigenen Verfassung, ohne dass dieser Normenkonflikt bislang gerichtlich festgestellt worden ist. Im Oktober 2001 wurde erstmalig von einem nigerianischen Scharia-Gericht eine geschiedene Frau, die Opfer einer Vergewaltigung geworden war, wegen außerehelichen Geschlechtsverkehrs zum Tod durch Steinigung verurteilt. Die Bundesregierung hat mit großer Genugtuung zur Kenntnis genommen, dass das Urteil durch das Oberste Gericht wieder aufgehoben wurde.

Große Seen

Demokratische Republik Kongo

Seit Amtsantritt von Präsident Joseph Kabila (Januar 2001) hat sich nach international geteilter Einschätzung eine Chance für den Friedens- und Demokratisierungsprozess in der Demokratischen Republik Kongo aufgetan. Mit der Verabschiedung des Parteiengesetzes vom 18. Mai 2001 wurde das Betätigungsverbot für Parteien aufgehoben. Es besteht ein Moratorium für die Durchführung der Todesstrafe.

Ungeachtet punktueller Verbesserungen ist die Menschenrechtslage jedoch äußerst besorgniserregend, dies gilt insbesondere für das von Ruanda und Uganda kontrollierte Gebiet. Formen der Folter werden von allen Konfliktparteien praktiziert; Zwangsrekrutierungen – auch von Minderjährigen – fanden im Berichtszeitraum statt. Der Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen zur Menschenrechtslage in der Demokratischen Republik Kongo gab 2001 zu erkennen, dass er wenig Hoffnung auf eine baldige, substanzielle Verbesserung habe. In den gemeinsam mit Ruanda bzw. Uganda kontrollierten ostkongolesischen Rebellengebieten kam es auch 2001 zu Massakern an Zivilisten. Meinungs- und Medienfreiheit existieren hier nicht einmal ansatzweise. Die humanitär-soziale Lage der kongolesischen Bevölkerung hat sich weiter verschlechtert. 80 % der Kongolesen leben unterhalb der Armutsgrenze, 16 Millionen Menschen – vor allem Frauen und Kinder – sind von den Folgen des Krieges unmittelbar betroffen.

Die Bundesregierung beteiligt sich finanziell maßgeblich an den EU-Maßnahmen, wie auch am Budget der UN-Mission in der Demokratischen Republik Kongo. Im Jahr 2001 gewährte die Bundesregierung darüber hinaus Unterstützung für Maßnahmen u. a. zur Verbesserung der Menschenrechtslage und für den innerkongolesischen Versöhnungsdialog.

Die EU hat in ihren Ratsschlussfolgerungen, Erklärungen und Demarchen auf die Besorgnis erregende Menschenrechtslage aufmerksam gemacht. Auf Initiative der EU wurden auf der 57. Tagung der UN-Menschenrechtskommission und im Rahmen der 56. Generalversammlung der Vereinten Nationen Resolutionen angenommen, die kritisch zur Menschenrechtslage in der Demokratischen Republik Kongo Stellung nahmen. Die EU hat auch bei der 58. MRK einen Resolutionsentwurf eingebracht.

Ruanda

Weniger als 10 Jahre nach Bürgerkrieg (1990 bis 1994), Genozid (1994 begangen an über 800 000 Tutsi und als liberal geltenden Hutu) und den damit verbundenen massiven Flüchtlingsbewegungen befindet sich Ruanda noch immer in einer ökonomischen, sozialen und psychologischen Ausnahmesituation. Ursache sind vor allem die ethnische Spaltung zwischen Hutu (ca. 85 % der Bevölkerung) und Tutsi (ca.15 %), die die Regierung mit einer Versöhnungspolitik zu überwinden trachtet, innerethnische Disparitäten und die durch die große Anzahl an Rückkehrern aus Flüchtlingslagern bedingten Herausforderungen.

Die ruandische Innen- und Außenpolitik wird durch das Bemühen um äußere Sicherheit, nationale Einheit und Versöhnung sowie den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wiederaufbau nach Krieg und Genozid bestimmt. Laut Arusha-Abkommen von 1993, das die rechtliche Grundlage bis zur Verabschiedung einer Verfassung bildet, hat der Schutz der Menschenrechte Verfassungsrang. Die Nationale Menschenrechtskommission hat als formell regierungsunabhängige Institution den Auftrag, den Schutz der Menschenrechte zu fördern. Von ihr festgestellte Menschenrechtsverletzungen bestehen primär aus Festnahmen ohne richterliche Anordnung.

Die ruandische Justiz steht vor der fast unlösbaren Aufgabe, nach Entlassung von Kindern, Jugendlichen und offensichtlich Unschuldigen die verbleibenden 108 000 seit Jahren inhaftierten Genozidverdächtigten in einem ordentlichen Gerichtsverfahren abzuurteilen. Die Haftbedingungen sind besorgniserregend. Mithilfe des Deutschen Roten Kreuzes versucht die Bundesrepublik sie zu erleichtern. Zur Beschleunigung der Verfahren hat die ruandische Regierung ein Gesetz zur partizipativen Gerichtsbarkeit (Urteilsfindung durch kürzlich gewählte Laienrichter für 11 000 Gerichte in den Dörfern – so genannte „Gacaca-Verfahren“) verabschiedet. Die Zuständigkeit für die Verurteilung der Hauptverantwortlichen für den Genozid bleibt jedoch weiterhin bei den staatlichen Gerichten und dem Internationalen Strafgerichtshof in Arusha (→ B 2.3.4). Beide werden von der Bundesrepublik unterstützt.

Die militärische Besetzung des östlichen Teils der Demokratischen Republik Kongo hat zu schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen gegenüber der dortigen Zivilbevölkerung geführt. Verantwortlich hierfür sind nach Auffassung der UN und internationaler Menschenrechtsorganisationen die von der ruandischen Armee unterstützte kongolesische Rebellengruppe RCD, die Armee selbst und die gegen Ruanda operierenden Hutumilizen. Im Ende 2001 verabschiedeten Gemeinsamen Standpunkt hat die EU Ruanda nachdrücklich aufgefordert, Menschenrechte und humanitäres Völkerrecht in dem von der ruandischen Armee kontrollierten Gebiet zu achten. Das Mandat des Sonderbeauftragten der UN-Menschenrechtskommission für Ruanda wurde im März 2001 anlässlich ihrer 57. UN-Sitzung gegen das Votum der EU nicht verlängert und die Resolution für „abgesetzt“ erklärt.

Burundi

Im seit 1993 andauernden Bürgerkrieg, entstanden aus dem ethnischen Konflikt zwischen Hutu (85 % der Bevölkerung) und Tutsi (14 % der Bevölkerung), bedeutete der Abschluss des Friedensvertrages von Arusha vom 20. August 2000 (nicht zu verwechseln mit dem Arusha-Abkommen für Ruanda von 1993) die politische Gleichstellung der beiden Ethnien und die konstitutionelle Garantie des Schutzes der Minderheit der Tutsi (die sich bisher auf ihre monoethnische Armee gestützt hatte). Die Umsetzung dieses Abkommens durch Bildung einer ausgewogenen Übergangsregierung, eines repräsentativen Parlaments und eines Senats haben erstmals die Aussicht auf dauerhaften Frieden eröffnet.

Noch ist aber kein Waffenstillstand zwischen der Armee und den burundischen Rebellengruppen geschlossen. Die Vermittler, der südafrikanische Vizepräsident Zuma und der gabunische Staatspräsident Bongo, konnten in den Verhandlungen über einen Waffenstillstand bisher noch keinen Erfolg erzielen. Heftige Kämpfe dauern an, ohne dass eine Seite Aussicht auf militärischen Erfolg hätte. Der europäische Rat und der UN-Sicherheitsrat haben die Rebellengruppen mehrfach und eindringlich zur sofortigen Einstellung der Kampfhandlungen aufgefordert. Die Bevölkerung leidet sowohl unter den Aktionen der Rebellen, als auch durch nachfolgende Angriffe der Armee.

Von der Armee, vor allem aber von den Rebellen, werden Minderjährige rekrutiert oder zu Hilfsleistungen (Transportdienste) herangezogen. Von der Regierung aufgestellte und ausgerüstete Bürgermilizen stellen vielerorts für die Bevölkerung eine Bedrohung dar. Mit der Novellierung des Strafrechts haben die Fälle willkürlicher Verhaftung abgenommen. Unrechtmäßige Verhaftungen und Behandlung der Gefangenen durch die Armee sind aber nicht selten.

Es gibt in Burundi über 350 zum Tode verurteilte Personen. Seit 1999 wurden allerdings keine Todesurteile mehr vollstreckt. Die Verhältnisse in den Gefängnissen sind katastrophal. Einzelne Zellen sind oft mehr als dreifach überbelegt. Es ist zu hoffen, dass die im Rahmen des Friedensabkommens eingesetzte Kommission für politische Gefangene und die geplante Justizreform Abhilfe schaffen.

Alle nationalen, insbesondere die audio-visuellen Medien unterliegen der Zensur. Journalisten sind Einschüchterungen und Verhaftungen ausgesetzt und zur Selbstzensur gezwungen. Die Verarmung der Bevölkerung nimmt zu. Noch immer leben über 500 000 Binnenvertriebene in Lagern in Burundi und über 600 000 Flüchtlinge in Lagern in Tansania. Die Internationale Gemeinschaft ist bereit, das Land im Wiederaufbau zu unterstützen und hat sich im Dezember 2001 verpflichtet, dafür insgesamt 830 Mio. US-Dollar bereitzustellen.

Die UN-Sonderberichterstatterin für Menschenrechte in Burundi leistet einen wichtigen Beitrag zur Förderung rechtstaatlicher Strukturen und zur Darstellung militärischer Willkür. Die 57. wie auch die 58. Menschenrechtskommission haben eine von der Gruppe afrikanischer Staaten initiierte Resolution zu Burundi im Konsens angenommen

Horn von Afrika

Äthiopien und Eritrea

In Äthiopien und Eritrea waren gravierende Menschenrechtsverletzungen, die im Zusammenhang mit dem 1998 ausgebrochenen Grenzkrieg stehen, auch nach dem im Sommer 2000 geschlossenen Waffenstillstand zu beklagen. Neben den von Äthiopien wie auch von Eritrea verfügten Massendeportationen ist insbesondere die hohe Zahl von Kriegsflüchtlingen besorgniserregend, denen aufgrund der anhaltenden Spannungen im Grenzgebiet und der Minengefahr die Rückkehr verwehrt ist, sowie die von beiden Seiten nicht eingehaltene Verpflichtung zur Freilassung der Kriegsgefangenen. In beiden Ländern waren darüber hinaus auch im innerstaatlichen Bereich massive Menschenrechtsverstöße zu registrieren. Die gegenüber oppositionellen Kräften eingesetzte Gewalt spiegelte die Furcht der Regierungen vor einem Entgleiten der politischen Kontrolle nach dem für beide Seiten enorm verlustreichen Waffengang.

In Äthiopien wurden nach den mit großer Härte (mindestens 31 Tote) unterdrückten Studentenprotesten im April 2001 Oppositionspolitiker, Journalisten und Menschenrechtsaktivisten willkürlich inhaftiert. Auch bei den Parlamentswahlen im Sommer 2000, bei denen zahlreiche Unregelmäßigkeiten zu verzeichnen waren, kam es insbesondere im Süden des Landes zu exzessiver Gewaltanwendung und massiven Einschüchterungsversuchen durch die Sicherheitskräfte und die Regierungsparteien. Die Bundesregierung, die 2000/2001 u. a. den Aufbau von Regionalbüros der Menschenrechtsorganisation „Ethiopian Human Rights Council“ finanzierte, bemüht sich zusammen mit ihren Partnern in der EU im kritischen Dialog mit der äthiopischen Regierung sowie durch ihre entwicklungspolitischen Beiträge um eine Verbesserung der allgemeinen Menschenrechtslage, die Schaffung einer offenen Zivilgesellschaft und weitere Fortschritte bei der Demokratisierung.

Entsprechende Bemühungen wurden in Eritrea, wo im Herbst 2001 elf prominente Dissidenten und Dutzende weiterer Bürger verhaftet und alle unabhängigen Medien

geschlossen wurden, als Einmischung in innere Angelegenheiten zurückgewiesen. Die Bundesregierung hat sich mit den EU-Partnern deshalb auf ein einstweiliges Einfrieren der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit Eritrea verständigt.

Somalia

In Somalia führt das seit 1991 existierende politische Machtvakuum und die damit einhergehende Anarchie vor allem im Süden des Landes zu anhaltenden schweren Verbrechen, während im Nordwesten aufgrund der relativen Stabilität der quasi-staatlichen Strukturen der international nicht anerkannten „Republik Somaliland" eine deutliche Verbesserung der Lage verzeichnet werden konnte, was mit Abschwächungen auch für die „Autonome Region Puntland" im Nordosten gilt. Hauptopfer der fortgesetzten Gesetzlosigkeit und der wiederholt ausbrechenden Clan-Kämpfe sind vor allem Frauen und Kinder sowie die zahlreichen Binnenflüchtlinge.

Bekämpfung der weiblichen Genitalverstümmelung

Die Lage der Frauen wird in Teilen Afrikas durch tradierte religiöse und soziokulturelle Normen und Verhaltensmuster erschwert. Eine Menschenrechtsverletzung von besonderer Grausamkeit ist die vor allem in den Nilanrainerstaaten und am Horn von Afrika, aber auch in Westafrika praktizierte, jährlich an geschätzten zwei Millionen Mädchen verübte weibliche Genitalverstümmelung. Die Prävalenzraten liegen nach Angaben der Weltgesundheitsorganisation dabei in einigen afrikanischen Staaten nahe der 100 Prozent. Während dieses Thema noch vor wenigen Jahren ein Tabuthema war, wird es heute, auch in Afrika, vielerorts öffentlich diskutiert. Dabei gibt es hoffnungsvolle Ansätze: In vielen afrikanischen Staaten steht die weibliche Genitalverstümmelung heute unter Strafe, und staatliche Aufklärungskampagnen gehen offensiv gegen diese Praxis vor. In anderen Ländern, z. B. in Mali, setzt man nicht auf strafbewehrtes Verbot, sondern auf gesellschaftliche Überzeugungsarbeit, um überkommene Vorstellungen und menschenrechtsfeindliche Praktiken zu überwinden. Der Afrikanischen Union liegt der Entwurf einer Konvention gegen die weibliche Genitalverstümmelung and andere – so der UN-Sprachgebrauch – „schädliche traditionelle Praktiken" vor. Die Bundesregierung unterstützt sowohl bi- als auch multilateral verschiedene Initiativen, die sich die Eliminierung der weiblichen Genitalverstümmelung zum Ziel gesetzt haben (→ A 1.1).

Südliches Afrika

Angola

Infolge des langjährigen, in erster Linie von den UNITA-Rebellen zu verantwortenden Bürgerkriegs haben sich in Angola demokratische und rechtstaatliche Strukturen nur in Ansätzen entwickeln können. Nach Wiederausbruch offener, mit aller Härte geführter militärischer Auseinandersetzungen Ende 1998 hat sich die Lage weiter verschärft. Vor allem in den umkämpften Gebieten wurden regelmäßig schwerste Verbrechen insbesondere an Zivilisten begangen. Zwangsrekrutierungen kamen vor. Regierung und vor allem die UNITA wurden international für die Verlegung von Antipersonenminen kritisiert.

Die Zahl der Binnenvertriebenen hat 2001 die Viermillionengrenze (rund ein Drittel der Bevölkerung) überschritten. Mütter- wie auch Kindersterblichkeitsrate gehören zu den weltweit höchsten. Einkommen und Vermögen sind in Angola extrem ungleich verteilt, die Mehrheit der Angolaner lebt trotz des natürlichen Ressourcenreichtums (Erdöl, Diamanten) im Elend.

Die angolanische Regierung zeigte 2001 punktuell Bemühen um eine Verbesserung des Schutzes der Menschenrechte. Positive Entwicklungen sind bei der Presse- und Meinungsfreiheit zu verzeichnen. Amnestiezusagen für UNITA-Kämpfer wurden eingehalten. Vorbereitungen für die 2003 in Aussicht gestellten Präsidentschafts- und Parlamentswahlen haben begonnen. Mit dem Tod des UNITA-Führers Savimbi am 22. Februar 2002 besteht die Aussicht auf ein Ende des bewaffneten Konflikts.

Die Bundesregierung fördert Maßnahmen des Büros der Hochkommissarin für Menschenrechte der Vereinten Nationen (→ B 2.3.5) in Angola. Gemeinsam mit den Vereinten Nationen versuchen Bundesregierung und EU auf eine friedliche Konfliktlösung hinzuwirken und die humanitäre Not zu lindern. Das gegen die UNITA gerichtete Sanktionsregime der Vereinten Nationen hat die uneingeschränkte Unterstützung der Bundesregierung.

Simbabwe

Das staatliche Handeln in Simbabwe war seit Anfang 2001 praktisch vollständig auf den Machterhalt und die Wiederwahl von Präsident Mugabe bei den Präsidentschaftswahlen im März 2002 ausgerichtet. In diesem Zusammenhang kommt es auch nach der Wahl weiterhin zu massiven Menschenrechtsverletzungen, die von der Regierung z. T. gesteuert oder sogar selbst begangen werden. Opfer sind vor allem und unabhängig von der Hautfarbe Angehörige der Opposition, Farmer und Farmarbeiter. Gesetze werden selektiv angewandt, Gerichtsurteile ignoriert, einem Teil der Bürger der Schutz durch den Staat verweigert. Täter werden oft nicht bestraft, zum einen aufgrund der von Präsident Mugabe im Oktober 2000 erlassenen Amnestie für im Vorfeld der Parlamentswahlen – mit Ausnahme von Mord und Vergewaltigung – begangene Verbrechen, zum anderen aufgrund der nachlässigen Arbeit oder des mangelnden Verantwortungsbewusstseins der Strafverfolgungsbehörden.

Die Beteiligung der Bevölkerung am politischen Prozess wird – soweit nicht regierungskonform – systematisch behindert. Die Durchführung freier und fairer Wahlen wurde durch Einsatz von Gewalt und massive Einschüchterung mithilfe von Anhängern der Regierungspartei ZANU-PF, vor allem aber den so genannten „Kriegsveteranen", Geheimdienst und Militär, zielstrebig unterlaufen. Die Rechtsstaatlichkeit ist erheblich eingeschränkt, insbesondere

durch selektive Anwendung geltenden Rechts, Nichtbeachtung von Gerichtsurteilen und Eingriffe in die richterliche Unabhängigkeit. Eine neue Welle weiterer repressiver Gesetzgebungsvorhaben (u. a. Gesetz zur öffentlichen Sicherheit und Ordnung, Wahlrechtsänderungsgesetz, Pressegesetz) hat seit Anfang 2002 zu weiteren schweren Rückschlägen für Demokratie und Menschenrechte im Lande geführt.

Die Regierung Mugabe hat mehrere höchstrichterliche Urteile zur Beendigung der illegalen Farmbesetzungen nicht befolgt. Stattdessen wurde das Verfassungsgericht unter Ausschaltung regierungskritischer und Ernennung regierungsnaher Richter von fünf auf acht Personen erweitert und ein Vertrauter Mugabes zum Präsidenten des Verfassungsgerichts ernannt. Das Gericht revidierte in der Folge seine früheren Entscheidungen zur Landfrage und gab der Regierung damit freie Hand bei der weiteren Durchführung der Landreform sowie bei der entschädigungslosen Enteignung von Grundbesitz.

Simbabwe verfügt über eine große Zahl engagierter und angesehener Menschenrechtsorganisationen, die die im Zusammenhang mit den Präsidentschaftswahlen (9. bis 11. März 2002) seit Jahresbeginn wieder deutlich angestiegenen Menschenrechtsverletzungen dokumentieren und mit Unterstützung der unabhängigen Presse die Einhaltung der Menschenrechte ständig anmahnen. Gemeinsam mit den europäischen Partnern setzt sich die Bundesregierung auf allen Ebenen des politischen Dialogs nachdrücklich für die Menschenrechte in Simbabwe ein. Die Europäische Union hat mit Blick auf die Schwere und Fortdauer der in Simbabwe begangenen Menschenrechtsverletzungen bei der 58. Menschenrechtskommission erstmals eine Resolution über die Menschenrechtslage in Simbabwe eingebracht. Hervorzuheben ist außerdem das Engagement der Politischen Stiftungen und der deutschen Nichtregierungsorganisationen.

Frauen und Familien leiden in besonderem Maße unter der wirtschaftlichen Krise. Sinkende Familieneinkommen und steigende Schul- und Studiengebühren führen dazu, dass zunächst die Mädchen ihre Schulausbildung oder ihr Studium abbrechen müssen. Auch die AIDS-Pandemie trifft junge Frauen in besonderem Maße, wie z. B. der weit überdurchschnittliche Prozentsatz von HIV/AIDS-Infizierten unter jungen Müttern belegt.

Aufgrund der massiven Verschlechterung der Menschenrechtslage sowie der politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Simbabwe insgesamt hat die Bundesregierung seit Mai 2000 die bilateral-staatliche Entwicklungszusammenarbeit weitestgehend eingefroren. Neuzusagen wurden bereits seit 1998 nicht mehr ausgesprochen, noch laufende Vorhaben wurden beendet oder auf niedrigem Niveau und möglichst bevölkerungsnah fortgesetzt. Im Gegenzug hat die Bundesregierung im Jahr 2001 zusätzlich 3 Mio. DM für die Arbeit von simbabwischen Nichtregierungsorganisationen zur Verfügung gestellt und dabei insbesondere Maßnahmen zum Schutz der Menschenrechte und der demokratischen Grundprinzipien gefördert. Die Förderung nichtstaatlicher Vorhaben in Simbabwe belief sich im Jahr 2001 somit auf über 10 Mio. DM.

Die Bundesregierung setzte sich zudem für die Einleitung von Konsultationen nach Artikel 96 des AKP-EG-Partnerschaftsabkommens ein, da die wesentlichen Elemente dieses Abkommens (Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, Demokratie) durch die simbabwische Regierung massiv verletzt wurden. Nach ergebnislosen Verhandlungen wurden die Konsultationen am 18. Feburar 2002 abgebrochen und entsprechende zielgerichtete Sanktionen gegen Angehörige des Regimes eingeleitet (z. B. Verweigerung von Einreisegenehmigungen in die EU-Staaten u. a.).

Mosambik

Eine systematische Verletzung der Menschenrechte gibt es in Mosambik nicht. Jedoch kam es im November 2000 zu schweren Exzessen staatlicher Gewalt: Bei Protestaktionen der Opposition schossen Sicherheitskräfte in mehreren Ortschaften des Landes auf Demonstranten und töteten mehr als 30 Personen. Allerdings kam es auch zu massiven Übergriffen durch Demonstrationsteilnehmer. So wurden in der nordmosambikanischen Kleinstadt Montepues mehrere Polizisten durch Demonstranten getötet bzw. verstümmelt. Daraufhin verhafteten Sicherheitskräfte und Anhänger der Regierungspartei wahllos und ohne gerichtlichen Beschluss vermeintliche Anhänger der Opposition und ließen mehr als 100 von ihnen in einer Polizeizelle ersticken.

Die mit Botschaften in Mosambik vertretenen EU-Mitgliedstaaten reagierten auf diese Ereignisse und forderten Regierung und Opposition nachdrücklich auf, die Menschenrechte zu respektieren. Die o. g. Ausschreitungen blieben bisher ein Einzelfall.

Weitere Schwachpunkte in der Menschenrechtsbilanz Mosambiks sind die Diskriminierung von Frauen durch traditionelle Normen und patriarchalische Verhaltensmuster, aber auch durch bestehende Gesetze, sowie die zunehmende Recht- und Gesetzlosigkeit aufgrund eines wenig qualifizierten und untätigen Justiz- und Polizeiwesens.

HIV/AIDS auf dem afrikanischen Kontinent

Im Jahre 2001 starben weltweit drei Millionen Menschen an AIDS, davon lebten 2,3 Millionen in Subsahara-Afrika. Von der HIV/AIDS-Pandemie ist somit der afrikanische Kontinent am schwersten betroffen. Dabei droht die dramatische Ausbreitung der Krankheit die in den letzten Jahren erzielten Erfolge bei der nachhaltigen Entwicklung wieder zu gefährden. Allein 1999 haben laut UNAIDS 860 000 Grundschüler in Afrika durch AIDS ihre Lehrer verloren. Die Lage ist von Land zu Land allerdings sehr unterschiedlich. Einige Länder, allen voran Uganda (Infektionsrate von 14 % Anfang der 90er-Jahre auf heute 8 % gesenkt) und Sambia (Infektionen bei schwangeren Mädchen in den letzten 6 Jahren halbiert), haben es geschafft, durch frühzeitige und intelligente Aufklärungskampagnen die Ansteckungsraten vergleichsweise niedrig zu halten. Andere hingegen, die das Problem jahrelang totgeschwiegen haben, haben heute die dramatischen Konsequenzen zu bewältigen, so z. B. Botswana, wo 25 % der 15- bis 24-Jährigen in-

fiziert sind und davon ausgegangen werden muss, dass zwei Drittel der heute 15-Jährigen an AIDS sterben werden. Im Juni 2001 fand in New York eine Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen zu HIV/AIDS statt (→ A 9.5). Das Schlussdokument „Global Crisis – Global Action“ enthält einen umfassenden Ansatz zur Bekämpfung von HIV/AIDS, wobei der Prävention die entscheidende Rolle zukommt. Das Dokument fordert auch die Achtung der Menschenrechte für die an HIV/AIDS erkrankten Menschen und die Abschaffung aller Formen der Diskriminierung ihnen gegenüber.

C 5 Lateinamerika und Karibik

Überblick

Die Bezeichnung „Lateinamerika“ als geographischer Begriff darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass jede Region und jedes Land besondere, zum Teil höchst unterschiedliche Verhältnisse aufweist. Bürgerliche und politische Rechte, Meinungsfreiheit und die Möglichkeiten zur politischen Partizipation wurden bereits im 19. Jahrhundert in den Verfassungen Lateinamerikas verankert, blieben aber lange Zeit ein Privileg kleiner Schichten. Die Ausdehnung dieser Rechte auf alle Teile der Bevölkerungen ist auch heute noch nicht abgeschlossen. Es lässt sich aber feststellen, dass in der überwiegenden Zahl lateinamerikanischer Staaten weiterhin eine Tendenz zu einer Verbesserung der Menschenrechtssituation zu verzeichnen ist.

Die Menschenrechte zählen inzwischen zum Kernbestand der politischen Werteordnung und des demokratischen Selbstverständnisses in Lateinamerika. Nirgendwo sonst werden die europäischen und nordamerikanischen Vorstellungen von Demokratie und Menschenrechten so uneingeschränkt geteilt. Schwere systematische Menschenrechtsverletzungen, unter den Militärdiktaturen der Siebziger- und Achtzigerjahre an der Tagesordnung, gehören bis auf wenige Ausnahmen der Vergangenheit an.

Dennoch stößt die umfassende Verwirklichung der Menschenrechte in Lateinamerika weiterhin auf Probleme. Es gibt zwar ein breites Bekenntnis zu Rechtstaatlichkeit und Reformen im Justizwesen, doch Gleichheit vor dem Gesetz ist noch nicht überall gewährleistet. In fast allen Ländern der Region sind nach wie vor zahlreiche institutionelle Schwächen hinsichtlich eines effektiven Menschenrechtsschutzes festzustellen. Dies gilt für Justiz und Strafvollzug, aber gerade auch für die Sicherheitskräfte. Problematisch bleibt vielerorts die Situation von Indigenen (→ A 9.2) und von anderen sozial benachteiligten Gruppen.

Aus einer Reihe von lateinamerikanischen Staaten wird weiterhin von willkürlichen Morden, Folterungen und unmenschlichen Haftbedingungen berichtet, die häufig soziale Randgruppen (indigene Bevölkerung, Straßenkinder, Landarbeiter), gelegentlich aber auch den politischen Gegner treffen. Die Regierungen geben oft zu, dass staatliche Stellen Menschenrechtsverletzungen begehen und führen sie auf Ausbildungs- und Ausrüstungsdefizite sowie auf ein ungenügendes Problembewusstsein bei den Ordnungskräften zurück.

Von grundsätzlicher Bedeutung ist in einigen Ländern das Thema der so genannte „Impunidad“ (Straflosigkeit). Amnestien erschweren die Aufarbeitung vergangener Menschenrechtsverletzungen. Die aufgrund eines spanischen Auslieferungsersuchens erfolgte Inhaftierung des chilenischen Ex-Diktators Augusto Pinochet in London im Oktober 1998 hat innerhalb der Region zu einer heftigen Auseinandersetzung mit der eigenen Vergangenheit geführt. Dieser Vorgang erweist sich als wichtige Etappe auf dem Weg zu einer weltweiten Durchsetzung der Menschenrechte, die auch Diktatoren nicht ungestraft verletzen können.

Stichwort Straflosigkeit – der Fall Pinochet in Chile, Verschwundene und Verschwindenlassen in Argentinien

Ein für die Fortentwicklung des Menschenrechts-Instrumentariums in seiner Bedeutung kaum zu überschätzender Vorgang ist die juristische Aufarbeitung des Unrechts des Pinochet-Regimes in Chile. Gegen General Pinochet selber ist das Verfahren bei strenger Beachtung rechtsstaatlicher Anforderungen bis zur Anklageerhebung vor einem ordentlichen chilenischen Strafgericht gediehen. Pinochet vermochte sich nicht auf frühere Amnestieregelungen zu berufen, da ihm das fortwährende Unrecht zum Vorwurf gemacht wurde, das an den vom Militärregime Verhafteten bzw. Verschleppten und bis heute Verschollenen verübt wird, deren Schicksal weiterhin unaufgeklärt ist. Dieser juristische Verfahrensstand ist umso bemerkenswerter, als der von manchen Beobachtern befürchtete und von interessierter Seite immer wieder heraufbeschworene Bruch durch die chilenische Gesellschaft nicht eingetreten ist. Im Gegenteil: Der ordentliche Verlauf des gerichtlichen Untersuchungsverfahrens darf bereits heute als ein Beitrag zur Aussöhnung innerhalb der chilenischen Gesellschaft über das Unrecht der Militärdiktatur angesehen werden. Dass das strafrechtliche Verfahren angesichts des körperlichen und mentalen Verfalls von Pinochet aus gesundheitlichen Gründen schließlich noch vor Eröffnung der Hauptverhandlung eingestellt wurde, kann ebenfalls als Beleg für die Rechtsstaatlichkeit gewertet werden: Die Einstellung erfolgte erst nach und unter ausdrücklichem Verweis auf die positiv festgestellte Prozessunfähigkeit Pinochets; gegen die Verfahrensaussetzung wurden Rechtsmittel eingelegt, über die noch nicht abschließend entschieden wurde. Damit ist die Auseinandersetzung mit dem Unrecht aus der Zeit der Militärdiktatur in Chile aber nicht zu Ende. Auch harrt noch eine Vielzahl von Schicksalen Verschwundener und Verschollener der Aufklärung.

Anders stellt sich die Aufarbeitung des Unrechts der Militärdiktatur in Argentinien dar, wo es um die Aufklärung des Schicksals von Verschleppten und Verschollenen aus der Zeit der argentinischen Militärjunta geht. Während der Diktatur des argentinischen Militärregimes von 1976 bis 1983 sind nach offiziellen Angaben fast 9 000 Personen „verschwunden“, nach inoffiziellen Schätzungen bis zu 30 000. Nach dem Übergang von Diktatur zu Demokratie

mussten die Täter sich zunächst auch strafrechtlich verantworten. 1985 wurden die Mitglieder der Militärjunta verurteilt. Sie waren bis zu ihrer Begnadigung 1990 durch den damaligen Präsidenten Menem in Haft. Aufgrund von Gesetzesamnestien 1986 und 1987 – deren Verfassungsmäßigkeit im März 2001 von einem Bundesrichter und anschliessend von einem Bundesberufungsgericht in Zweifel gezogen wurde, ohne dass es bislang zu einer abschliessenden Entscheidung durch den Obersten Gerichtshof gekommen wäre – findet in Argentinien derzeit jedoch keine juristische Aufarbeitung der Vergangenheit statt. Zwar sind internationale Haftbefehle in Kraft, insbesondere ein Haftbefehl gegen General Mason sowie gegen zwei weitere argentinische Staatsangehörige im Entführungsfall Elisabeth Käsemann. Die argentinischen Behörden lehnen die entsprechenden Auslieferungsersuchen deutscher Strafverfolgungsbehörden jedoch ab. In verschiedenen europäischen Ländern, insbesondere in Spanien und Italien, wurden vergleichbare Ermittlungsverfahren eingeleitet. Verfahren laufen auch in Frankreich, Israel und Schweden. Sie begegnen bisher den gleichen Schwierigkeiten wie die deutschen Verfahren. Obwohl es gelungen ist, in einzelnen Fällen auf der Grundlage der Freiwilligkeit durch die deutsche Botschaft in Buenos Aires Zeugenvernehmungen durchzuführen, werden auch Ersuchen um richterliche Zeugenvernehmungen bislang nicht positiv beschieden. Nach Einschätzung der Angehörigen der Opfer steht diese Haltung nicht nur der Rechtsfindung entgegen. Sie erschwert auch die Aussöhnung innerhalb der in weiten Teilen bis heute traumatisierten argentinischen Bevölkerung. Sie wirft im Übrigen einen Schatten auf die ansonsten ausgezeichneten bilateralen deutsch-argentinischen Beziehungen.

Spezifische Probleme in einzelnen Ländern bestehen fort. Besonders dramatisch ist die Lage in dem vom Bürgerkrieg gezeichneten Kolumbien, wo im Jahre 2001 über 30 000 Todesopfer und mehr als 3 500 Entführungen zu beklagen waren und ganze Landesteile nicht unter der Kontrolle der Regierung sind. Schwersten Gewaltverbrechen durch paramilitärische Einheiten stehen Gewaltverbrechen der Guerilla sowie Verletzungen der Menschenrechte durch Angehörige der Armee gegenüber. Einer Verbesserung der Menschenrechtslage in Kolumbien steht vor allem entgegen, dass der Regierung der effektive Zugriff auf weite Landesteile entzogen ist.

Die Lateinamerika-Politik der Bundesregierung ist darauf ausgerichtet, den Bürger- und Menschenrechten volle Geltung zu verschaffen. Gerade auch durch Kooperation in internationalen Foren sollen die Staaten Lateinamerikas dafür gewonnen werden, sich dieses Ziel zu eigen zu machen. Die Bundesregierung hat deshalb im Berichtszeitraum erneut sowohl in der Generalversammlung als auch in der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen einschlägige Resolutionen zu diesen Themen mit initiiert oder auf sonstige Weise unterstützt. Andererseits hat der erfreuliche Wertekonsens zwischen den meisten lateinamerikanischen Staaten und Deutschland sowie der Europäischen Union zu einem Ausbau der Zusammenarbeit in Menschenrechtsfragen geführt. In der Menschenrechtskommission und der Generalversammlung bringen EU und die Gruppe lateinamerikanischer und karibischer Staaten (GRULAC) regelmäßig die Resolution zu den Rechten der Kinder ein (→ A 2.1). Bei vielen anderen Resolutionen dieser Gremien liegen Positionen der EU und der GRULAC nahe beieinander; in zahlreichen Zusammenhängen tauschen sich die beiden Gruppen über ihre Positionen aus und kooperieren miteinander. Auch hat die Bundesregierung beispielsweise beim Besuch des Beauftragten der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt in Chile (März 2002) engere Zusammenarbeit in Menschenrechtsfragen in internationalen Gremien vereinbart. Die schon bisher vertrauensvolle und konstruktive Zusammenarbeit mit Chile in den internationalen Menschenrechtsgremien kann durch diese Vereinbarung weiter vertieft werden.[45]

Die Resolutionen zu Kuba sowie die „Chairperson´s Statements“ der UN-Menschenrechtskommission zu Kolumbien und Haiti wie auch die Berichte des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte über die Menschenrechtslage in Kolumbien (zuletzt E/CN.4/2002/17) sind unter www.unhchr.ch abrufbar. Dort finden sich auch die Berichte folgender „thematischer“ UN-Sonderberichterstatter (→ B 2.3.3), die im Jahre 2001 lateinamerikanische Staaten besucht haben (Addenda zu den regulären Berichten):

– Sonderberichterstatter zu extralegalen Tötungen: Honduras, August 2001
– Sonderberichterstatter zur Unabhängigkeit der Justiz: Mexiko, Guatemala, Mai 2001
– Sonderberichterstatter zu den Menschenrechten von Migranten: Ecuador, November 2001
– Sonderberichterstatter zur Glaubens- und Religionsfreiheit: Argentinien, April 2001
– Sonderberichterstatter zur Meinungsfreiheit: Argentinien, Juli 2001
– Sonderberichterstatterinnen zu Menschenrechtsverteidigern bzw. Gewalt gegen Frauen: Kolumbien, Oktober/November 2001.

Im Jahre 2002 führte der Sonderberichterstatter für die Menschenrechte von Migranten einen Besuch an der US-mexikanischen Grenze durch (25. Februar bis 8. März 2002), der Sonderberichterstatter zum Recht auf Nahrung einen Besuch in Brasilien (März 2002). Die Berichterstatter und Berichterstatterinnen haben die Kooperationsbereitschaft der Regierungen bei der Durchführung der Besuche gewürdigt.

[45] Bei der 58. MRK organisierte Deutschland gemeinsam mit Chile eine Seitenveranstaltung der Menschenrechtskommission zum Recht auf Gesundheit. Dabei wurden die Möglichkeiten einer Operationalisierung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte anhand von Richtwerten, Indikatoren und „benchmarks“ am Beispiel des Rechts auf Gesundheit thematisiert. Das Seminar wurde maßgeblich vom deutschen Sachverständigen des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Prof. Eibe Riedel, gestaltet.

Neben der Thematisierung in multilateralen Foren steht die Bundesregierung sowohl bilateral als auch gemeinsam mit den Partnern der Europäischen Union in einem Menschenrechtsdialog mit einzelnen Regierungen Lateinamerikas. Sie behält dabei einige Gruppen besonders im Auge: Frauen, die vor allem in den ärmeren Schichten ein Schlüssel für die soziale Entwicklung sind, sowie Kinder, die z. B. durch Kinder- und Sklavenarbeit besonders eklatant in ihren Rechten verletzt werden. Beim EU-Lateinamerika-Gipfel in Madrid im Mai 2002 wurden der Dialog über Menschenrechtsfragen und die Möglichkeiten einer weiteren Vertiefung der Zusammenarbeit in diesem Bereich hochrangig fortgesetzt.

Die Förderung der Menschenrechte ist ein Kriterium für die Gewährung deutscher Entwicklungshilfe (→ A 7). Die Bundesregierung hat im Berichtszeitraum Projekte im Bereich der Menschenrechte in der Dominikanischen Republik, Nicaragua, Venezuela, Kolumbien, Peru, Paraguay, Bolivien, Guatemala, Costa Rica, Mexiko und Chile gefördert. Sie reichen von der Förderung von Strafrechtsreformen über finanzielle Unterstützungen für in vielen Ländern inzwischen institutionalisierte Ombudsleute bis zu Programmhilfen für die tatsächliche Gleichstellung der Frau. Hinzu kommen Programme zum Schutz der indigenen Bevölkerung in Brasilien und anderen Staaten im Einzugsgebiet des Amazonas sowie Projekte der Rechtsberatung und Förderung der Rechtssicherheit im Rahmen der allgemeinen Entwicklungszusammenarbeit, die im Zusammenspiel mit der Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung zur Festigung des Menschenrechtsschutzes beitragen. Die hierbei durchgeführten Maßnahmen beliefen sich 2001 auf ein Gesamtvolumen von über 65 Mio. DM. Darüber hinaus hat sich die Bundesregierung in einer Vielzahl von menschenrechtlichen Einzelfällen direkt an die betreffenden lateinamerikanischen Regierungen gewandt, teilweise in Absprache mit Nichtregierungsorganisationen in Deutschland oder in Lateinamerika.

Verhängung der Todesstrafe in Lateinamerika und der Karibik

Mehrere Staaten der Karibik haben die Todesstrafe wieder eingeführt oder wieder angewandt: Trinidad und Tobago sowie Guyana sind 1999 aus dem Zweiten Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte ausgetreten und haben anschließend ihren Wiedereintritt erklärt, jedoch mit dem – nach deutscher Auffassung völkerrechtlich unzulässigen – Vorbehalt, dass sie die Zuständigkeit des durch diesen Pakt geschaffenen Menschenrechtsausschusses für Fragen der Todesstrafe nicht mehr anerkennen. Bahamas hat wieder Exekutionen vorgenommen. Auch in Kuba ist die Todesstrafe weiterhin nicht abgeschafft, wenngleich seit Mitte 2000 keine Vollstreckungen mehr stattfanden. Außerdem kann die Todesstrafe weiterhin in Guatemala verhängt werden.

Dieser regionale Trend läuft den Bestrebungen Deutschlands und der EU entgegen, die auf die weltweite Abschaffung der Todesstrafe zielen. Angesichts der hohen Kriminalität in einigen Staaten argumentieren die Regierungen mit der Abschreckungswirkung der Todesstrafe. Dem ist entgegenzuhalten, dass der Anstieg der Kriminalität meist in engem Zusammenhang mit ansteigender Armut steht und daher kaum durch verschärfte Strafen bekämpft werden kann. Die Europäische Union hat ihre Sorge über diese Entwicklung in mehrfachen vertraulichen Demarchen sowie zum Teil in öffentlichen Erklärungen zum Ausdruck gebracht.

Kuba

In Kuba werden der Bevölkerung weiterhin systematisch Menschen- und Bürgerrechte vorenthalten. Insbesondere Meinungs-, Presse- und Versammlungsfreiheit bestehen nicht oder nur sehr eingeschränkt. Die kubanische Verfassung garantiert zwar grundsätzlich Menschen- und Bürgerrechte, stellt sie jedoch fast alle unter Gesetzesvorbehalt und bestimmt, dass ihre Nutzung nur im Einklang mit den Zielen des sozialistischen Gemeinwesens erlaubt ist.

Die Justiz ist nicht unabhängig von der Regierung. Das Strafgesetzbuch enthält einige unbestimmte Tatbestände, die teilweise willkürlich auf politische Gegner angewandt werden. Die Zahl der politischen Gefangenen ist im Jahr 2001 jedoch zurückgegangen. Die Todesstrafe wurde in den Jahren 2000 und 2001 weiterhin verhängt, allerdings sind seit Mitte 2000 keine Fälle ihrer Vollstreckung bekannt geworden. Es gibt aber kein offizielles Moratorium der Vollstreckung der Todesstrafe.

Rechtsstaatliche Verfahrensgarantien fehlen weitgehend. Verteidiger riskieren bei zu kritischem Vorgehen Berufsverbot bzw. -einschränkungen. In Kuba befanden sich Ende 2001 vermutlich über 200 politische Gefangene in Haft. Im Januar 2001 wurden zwei prominente tschechische Staatsbürger – einer davon ein tschechischer Abgeordneter – festgenommen. Erst infolge internationaler Proteste wurden sie nach drei Wochen freigelassen und konnten ausreisen.

Außer der Inhaftierung von Andersdenkenden werden andere Druckmittel genutzt, z. B. behördliche Schikanen, Kündigung von Arbeit oder Wohnung oder die Androhung derartiger Maßnahmen. Neben den Dissidenten werden vor allem unabhängige Journalisten (die nur im Internet oder in ausländischen Medien publizieren können), zum Objekt solcher Maßnahmen. Meinungs- und Pressefreiheit bestehen nicht. Alle kubanischen Medien sind staatlich gelenkt und werden zensiert. Ein Reglement des Außenministeriums schränkt die Tätigkeit ausländischer Journalisten ein; als Sanktion droht Visumsentzug. Eine geplante Kubareise von Staatsminister Dr. Ludger Volmer wurde im Februar 2001 von kubanischer Seite kurzfristig abgesagt, nachdem dieser in einem Interview auf die Menschenrechtssituation in Kuba Bezug genommen hatte.

Es ist kein Fall willkürlicher Hinrichtungen oder eines politisch motivierten Verschwindenlassens von Personen bekannt geworden. Es gab aber willkürliche Verhaftungen, meist für einige Stunden oder einige Tage, manchmal auch monatelang ohne Anklage. Auch gibt es keine bestätigten

Hinweise auf systematische Folterungen. Die Haftbedingungen entsprechen aber nicht den internationalen Vorgaben wie z. B. den Minimum-Standards der UN. Häftlinge sind auf Lebensmittel- und Medikamentenhilfe durch Angehörige angewiesen. Gelegentlich wurden Nahrungsgabe oder ärztliche Hilfe verzögert oder verweigert.

Kuba ist bisher weder dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte noch dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte beigetreten. Kuba nimmt andererseits eine äußerst aktive Rolle in der Menschenrechtskommission ein: Bei der 57. MRK (2001), die insgesamt 82 Resolutionen annahm, brachte Kuba, seit 1989 durchgehend Mitglied der MRK, alleine neun ein.

Deutschland hat, wie in den Jahren zuvor, gemeinsam mit seinen EU-Partnern bei der 57. Sitzung der Menschenrechtskommission (2001) eine Resolution zur Menschenrechtslage in Kuba unterstützt, die mit knapper Mehrheit (22 Ja-Stimmen, 20 Nein-Stimmen bei zehn Enthaltungen) angenommen wurde (Res. 2001/16, www.unhchr.ch). In der Resolution werden vor allem die Verletzung der Meinungs-, Versammlungs- und Koalitionsfreiheit, die fortgesetzte Unterdrückung der politischen Opposition und die Inhaftierung von Dissidenten sowie gravierende Rechtsverletzungen im Justizbereich beklagt. Die 58. MRK nahm erneut eine – diesmal von Uruguay eingebrachte – Resolution zur Menschenrechtslage in Kuba mit 23 Ja- bei 21 Nein-Stimmen und neun Enthaltungen an; Deutschland und alle stimmberechtigten EU-Mitgliedstaaten stimmten für diese Resolution. Kuba verweigert der UN-Hochkommissarin für Menschenrechte und anderen UN-Beauftragten, aber auch Vertretern von amnesty international weiterhin die Einreise sowie dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz den Besuch von Gefängnissen.

Haiti

Die Menschenrechte werden von Seiten des haitianischen Staats nicht systematisch verletzt, jedoch in einer Vielzahl von Einzelfällen missachtet. Die Todesstrafe wurde 1987 abgeschafft, Pressefreiheit ist seitens des Staates gewährleistet. Allerdings werden immer wieder Journalisten eingeschüchtert, bedroht und misshandelt. Der bekannteste Radiojournalist Haitis, Jean Dominique, wurde im April 2000 ermordet. Ein weiterer Journalist, Brignol Lindor, wurde im Dezember 2001 auf offener Strasse getötet. Zum Jahresende 2001 suchten zahlreiche Medienvertreter aus Angst vor Verfolgung Zuflucht in ausländischen Missionen und setzten sich anschließend ins Ausland ab.

Sehr problematisch sind die Zustände im Justizbereich mit häufigen Fällen klarer Rechtsschutzverweigerung. Zudem erweisen sich schlechtbezahlte Angehörige des Justizapparates oftmals als überfordert. In vielen Fällen werden Gefangene trotz richterlicher Freilassungsanordnung weiter in Haft gehalten. Im größten Gefängnis von Port-au-Prince ist nur eine Minderheit der Insassen verurteilt, während der Rest auf sein Urteil oder aber die Freilassung wartet. Auch für die arme Mehrheit der Bevölkerung, insbesondere aber für Frauen, stellt das Gewaltklima in der Gesellschaft, die Unsicherheit und die weitgehende Straflosigkeit von Gewalttätern eine ständige Bedrohung dar.

Mit nur wenigen tausend Polizisten für eine weitverstreute Bevölkerung von acht Millionen ist die haitianische Polizei nach wie vor nicht in der Lage, die öffentliche Sicherheit und Ordnung effektiv zu gewährleisten. Häufig ist die Polizei selbst in kriminelle Machenschaften verstrickt. Die innere Sicherheit wurde im Berichtszeitraum durch eine Reihe vermutlich politisch motivierter Anschläge und Morde empfindlich beeinträchtigt.

Nach mehreren Verschiebungen sind im Mai 2000 Parlamentswahlen und im November 2000 Präsidentschaftswahlen abgehalten worden. Beide erfüllten jedoch nicht die Mindestanforderungen freier und fairer Wahlen. Sie haben daher nicht zur Vertrauensbildung und Befriedung in der Bevölkerung beigetragen.

Die zivile Mission der Vereinten Nationen „MICIVIH“ (Mission Civile en Haiti), die die Entwicklung der menschenrechtlichen Situation sorgfältig beobachtete und sich bemühte, zur institutionellen Stärkung des Rechtsschutzsystems beizutragen, ist im Frühjahr 2000 durch eine neue Mission der Vereinten Nationen zur Unterstützung der Institutionen Haitis, „MICAH“(„Mission Internationale Civile d’Appui en Haiti“) abgelöst worden, die auch Beratung zu Menschenrechtsfragen leistete. Diese endete Anfang 2001. Im Rahmen des finanziell Möglichen führt UNDP vor Ort das MICAH-Engagement fort. Eine Resolution der Vereinten Nationen zur Situation der Menschenrechte in Haiti wurde von Deutschland und seinen EU-Partnern geschlossen miteingebracht und am 10. November 2001 von der 56. UN-Generalversammlung verabschiedet. In dieser wird insbesondere Besorgnis geäußert über die nach den umstrittenen Wahlen von 2000 weiterhin ungelöste politische Situation. Im Frühjahr 2001 nahm die 57. UN-Menschenrechtskommission (MRK) eine Erklärung des Kommissionsvorsitzenden („Chairperson´s Statement“, → B 2.3.1, Fußnote 30) zu Haiti an, in der die anhaltend kritische Menschenrechtslage in Haiti thematisiert wurde. Alle MRK-Mitglieder sowie Haiti als betroffene Partei stimmten der Erklärung zu. Die 58. MRK nahm erneut ein „Chairperson´s Statement“ unter Tagesordnungspunkt 19, „Beratende Dienste und technische Zusammenarbeit“ an (zu den Beratenden Diensten der UN-Hochkommissarin für Menschenrechte → B 2.3.5.).

Englischsprachige Karibik

Trinidad und Tobago hat 1998/99 die Todesstrafe wieder eingeführt und im Juni 2000 das Zweite Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte gekündigt. Mit dem zuvor erfolgten Rückzug Trinidad und Tobagos vom Interamerikanischen Menschenrechtsgerichtshof stehen den Bürgern Trinidad und Tobagos in sämtlichen Menschenrechtsfragen keinerlei Berufungsmöglichkeit außerhalb Trinidad und Tobagos mehr offen. Die Europäische Union hat ihre Sorge darüber in mehrfachen vertraulichen Demarchen und öffentlichen Erklärungen zum Ausdruck gebracht.

Die Zustände in den Gefängnissen der Region wie auch die zahlreichen Todesfälle unter Beteiligung der Polizei geben weiterhin Anlass zur Sorge. Vertreter von Jamaika, Trinidad und Tobago, Belize, den Bahamas und Surinam reisten im Juni 2001 auf Einladung der Bundesregierung zu einer Themenreise zu Menschenrechten und Strafvollzug nach Deutschland. Die zahlreichen Besuche, Gespräche und Besichtigungen im Rahmen dieser Reise haben den Gästen Eindrücke vom modernen Strafvollzug in Deutschland vermittelt. Als Folge dieser Reise zeichnet sich regionale Zusammenarbeit zu diesem Thema in der Karibik ab.

Venezuela

Die venezolanische Verfassung von 1999 hat den Menschenrechten eine verbesserte Grundlage geschaffen. Insbesondere der umfassende Grundrechtskatalog, in den nach Angaben venezolanischer Menschenrechtsorganisationen 90 % ihrer Forderungen Eingang gefunden haben, und die Gewährung des Verfassungsranges für die von Venezuela ratifizierten internationalen Menschenrechts-Abkommen sind positiv zu erwähnen, ebenso die laufenden Bemühungen um eine Justizreform und die Einführung der Mündlichkeit – d. h. Abkehr von der Inquisitionsmaxime – in der Strafprozessordnung vom 1. Juli 1999. Die Bundesregierung leistete Beratungshilfe bei der Konzeption der reformierten Strafprozessordnung und berät nun bei ihrer Umsetzung. Sie leistet damit einen wichtigen Beitrag zur Förderung der bürgerlichen und politischen Menschenrechte in Venezuela und trägt gezielt zu einer Reform des Staates und zu einer Verbesserung seines Verhältnisses zur Bevölkerung auf der Grundlage von rechtsstaatlichen und demokratischen Prinzipien bei. Die Justizreform hat insbesondere die Lage der Untersuchungsgefangenen verbessert, allerdings – wie Kritiker meinen – durch die Freilassung zahlreicher Verdächtiger zumindest kurzfristig auch zu einer Erhöhung der Kriminalitätsrate beigetragen. Unbestritten ist, dass die Umsetzung der Reform aufgrund der noch nicht eingespielten Zusammenarbeit zwischen Polizeibehörden und Staatsanwaltschaft, Korruption und schlechter Ausstattung weiterhin defizitär ist.

Die vollständige Umsetzung der rechtlichen Grundlagen in die Rechts- und Verfassungswirklichkeit steht auch in anderen Bereichen aus. Systematische Menschenrechtsverletzungen finden nicht statt; indes haben v. a. die Bereiche Justiz und Strafvollzug deutliche Schwächen: einhergehend mit der Entlassung mehrerer hundert Richter wegen Korruption sind derzeit 90 Prozent der ca. 1 500 Richterstellen nur provisorisch besetzt, und es fehlen genügend qualifizierte Anwärter. Der reformierten Strafprozessordnung fehlt bisher eine einheitliche Auslegung, mangelnde Unterordnung der Polizeibehörden unter die Staatsanwaltschaften, fortdauernde Korruption, unzureichende Informationen und fehlende Ausstattung in den Gerichtssälen bleiben problematisch. Zugleich kommt es zur Entlassung von Schwerstkriminellen aufgrund von Formfehlern, und die Justiz schafft es häufig nicht, festgenommene Straftäter in den Strafvollzug zu überführen.

Die Situation in den Gefängnissen ist trotz sinkender Belegungszahlen nach wie vor menschenunwürdig: andauernde Überbelegung, mangelnde Hygiene und Übergriffe führen fast täglich zu Todesopfern (338 Tote im Jahr 2000). Die geplante Schaffung privat betriebener Haftanstalten soll hier langfristig Abhilfe schaffen.

Vor dem Hintergrund einer mangelhaft ausgebildeten, bezahlten und bewaffneten Polizei und hoher Gewaltbereitschaft bei starker Bewaffnung unter Kriminellen kommt es auch zu Polizeiübergriffen und unverhältnismäßiger Gewaltanwendung mit überdurchschnittlich häufiger Todesfolge. Die veröffentlichten Mordziffern für das Jahr 2000 weisen von ca. 8 000 Mordopfern ein Viertel als in Feuergefechten mit den Ordnungskräften erschossen aus. In der venezolanischen Bevölkerung und Zivilgesellschaft wird dieses Phänomen vergleichsweise wenig kritisiert: die Ansicht, es „treffe keine Unschuldigen“, ist weit verbreitet.

Fortbestehende Korruption und Seilschaften fördern das Phänomen der Straflosigkeit; diese wiederum leistet auch Lynchmorden Vorschub (bis August 2001 sechs bekannt gewordene Fälle). Besonders problematisch sind außergerichtliche Hinrichtungen und Folter: Für den Zeitraum Oktober 1999 bis September 2000 hat die Menschenrechtsorganisation Provea 170 Fälle dokumentiert (Vorjahr 101), in denen Opfer nachweislich keinen bewaffneten Widerstand geleistet hatten, erst nach ihrer Festnahme erschossen wurden oder in Polizeigewahrsam durch Misshandlung ums Leben kamen. Im Frühjahr 2001 wurden mehrere kriminelle Vereinigungen von Polizisten aufgedeckt, die Schutzgelder erpressten und denen über 100 Morde in den vergangenen Jahren angelastet werden.

In den vergangenen 12 Jahren gründeten sich mehrere Menschenrechtsorganisationen, die sich hauptsächlich um die Opfer von Polizeigewalt kümmern. Sie bieten auch Menschenrechtserziehung für Polizei- und Justizmitarbeiter an, die in den Zielgruppen ein überraschend positives Echo findet.

In den Streitkräften kommt es regelmäßig zu schweren Misshandlungen Untergebener durch ihre Vorgesetzten, die immer wieder tödlich enden. Bisher konnten solche Fälle durch die Militärjustiz vertuscht werden; die neue Verfassung legt in Artikel 29 fest, dass Menschenrechtsverletzungen nur von der Ordentlichen Gerichtsbarkeit geahndet werden können. Nach einem Aufsehen erregenden Verfahren hat am 16. Oktober 2001 das Oberste Gericht diesem Artikel in einem Präzedenzfall (Caso Sicat) gegen erheblichen Widerstand aus Kreisen der Militärjustiz Geltung verschafft.

Die Rechte der indigenen Bevölkerung sind in der neuen Verfassung gestärkt; 16 der 350 Artikel erwähnen sie ausdrücklich. Auch hier wird es auf die Umsetzung ankommen. Durch ein Beratungsvorhaben der Bundesregierung wurden die Indigenas in der Verfassungsgebenden Versammlung von Venezuela mit dem Ziel beraten, ihre Interessen und Rechte über die von ihnen gewählten Vertreter erfolgreich in die Diskussionen über die neue Verfassung einzubringen. Ein Sonderproblem ergibt sich durch die Nachbarschaft Venezuelas zu Kolumbien: Flüchtlinge des dortigen Binnenkonfliktes wurden bisher nicht selten ohne Prüfung ihres Asylrechtsstatus zurück-

gewiesen. Nach Auskunft des UNHCR zeichnet sich hier seit kurzem eine Besserung ab. Das am 28. August 2001 vom Parlament beschlossene Gesetz über Flüchtlinge und Asylsuchende soll hierzu weiter beitragen.

Kolumbien

Die Menschenrechte werden von der kolumbianischen Verfassung umfassend garantiert. Vor dem Hintergrund des seit vier Jahrzehnten andauernden gewaltsamen Binnenkonfliktes ist die Verfassungswirklichkeit hingegen besorgniserregend: Schätzungsweise 60 % des Staatsgebietes unterliegen effektiv nicht der Kontrolle und dem Schutz staatlicher Sicherheitsorgane, sondern der Vorherrschaft der illegalen Gewaltgruppen, also im wesentlichen den beiden Guerillagruppen FARC und ELN sowie ihren paramilitärischen Gegnern. Auf das Konto dieser drei Gruppierungen gehen 90 % der zahlreichen Morde und Massaker, ebenso wie systematische Verletzungen des Humanitären Völkerrechts, wie die Zwangsrekrutierung von Kindern, Massaker oder Massenvertreibungen. Die Zahl der Binnenflüchtlinge wird inzwischen auf ca. 1,5 bis 2,5 Mio. geschätzt.

Elementare Grundrechte der Bevölkerung wie das Recht auf Leben, körperliche Unversehrtheit und persönliche Freiheit werden durch die beschriebene Situation täglich massiv verletzt; die Rechts- und Ordnungsstrukturen des kolumbianischen Staates sind zu schwach, um ihre Schutzpflicht hinreichend auszuüben. Ein besonderes Phänomen sind die alltäglichen Entführungen (2001: ca. 3 500 Fälle).

Hinzu kommt die verbreitete Straflosigkeit („Impunidad“), von der gewöhnliche Kriminelle ebenso wie andere Gewalttäter und Menschenrechtsverletzer profitieren. Auch Menschenrechtsverletzungen durch Mitglieder der Streitkräfte, einschließlich hoher Offiziere, bleiben in der Regel straffrei. Dennoch zeigen die Statistiken der Staatsanwaltschaften eine rückläufige Tendenz bei Anzeigen und Vorwürfen gegen Heer und Polizei wegen Fehlverhalten, was auf erste Erfolge der Bemühungen zur Verbesserung des Verhaltens staatlicher Kräfte hindeutet.

Die von der Regierung Pastrana seit August 1998 unternommenen ernsthaften Anstrengungen zugunsten des Friedensprozesses, dessen erhoffte Fortschritte mittelbar auch eine Verbesserung der Menschenrechtslage bringen sollten, sind weitgehend erfolglos geblieben. Das Verhalten der FARC zeigt eine zunehmende Verrohung. Der Gesprächsprozess mit der FARC wurde am 20. Februar 2002 aufgegeben, nachdem es zu weiteren politischen Entführungsakten und anderen Guerilla-Aktionen durch die FARC gekommen war. Der wachsende Unmut in der Bevölkerung zeigte sich in dem Ergebnis der Parlamentswahlen vom 10. März 2002, aus denen die traditionellen Parteien deutlich geschwächt hervorgingen, während die Kandidaten des rechten und linken Randspektrums zulegten. Bei den Präsidentschaftswahlen am 26. Mai 2002 hat sich ein Bewerber der Opposition, Uribe, durchgesetzt.

Besonders gefährdet sind Menschenrechtsverteidiger wie Journalisten, Gewerkschaftsvertreter und Staatsanwälte. Ungeschützt sind vor allem die zentrumsfernen Gebiete, und hier wiederum die indigene Bevölkerung. Die Bundesregierung hat sich wiederholt für einzelne Fälle bedrohter Personen eingesetzt. Sie unterstützt darüberhinaus die Nichtregierungsorganisation „Peace Brigades International“, die durch sichtbare Begleitung gefährdeter Personen zu deren Schutz beiträgt. Im Dialog mit der kolumbianischen Regierung fordert die Bundesregierung regelmäßig nachhaltige Verbesserungen beim Menschenrechtsschutz und bei der Bekämpfung insbesondere der paramilitärischen Gruppierungen ein. Die häufige Gefährdung von Gewerkschaftsvertretern wird außerdem im Rahmen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO/ILO) thematisiert.

Die 52. Menschenrechtskommission 1996 fasste im Einvernehmen mit der kolumbianischen Regierung den Beschluss zur Einrichtung eines Büros der UN-Hochkommissarin für Menschenrechte (OHCHR) in Bogotá, das seit Mai 1996 existiert. Die Bundesregierung trägt gemeinsam mit der Europäischen Union zur Finanzierung dieses Büros bei. Der OHCHR-Bericht für die 57. MRK (2001) erkennt das gewachsene Problembewusstsein der kolumbianischen Regierung für Menschenrechtsfragen an, kritisiert aber zugleich die mangelnde Durchsetzung rechtsstaatlicher Prinzipien. Die Menschenrechtslage in Kolumbien war auch 2002 in der UN-Menschenrechtskommission Gegenstand eines von der Europäischen Union erarbeiteten „Chairperson’s Statement“ (→ B 2.3.1), das auf die Verletzungen des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte in Kolumbien einging und der kolumbianischen Regierung erneut internationale Unterstützung bei der Verbesserung der Menschenrechtslage anbot.

Die Europäische Union hat die Situation in Kolumbien wiederholt in offiziellen Erklärungen verurteilt und Verbesserungen angemahnt. Die Bundesregierung engagiert sich sowohl im Rahmen der Europäischen als auch im Rahmen ihrer bilateralen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit für eine Verbesserung der Lage. Neben Umwelt- und Ressourcenschutz sind Friedensentwicklung und Konfliktbewältigung Schwerpunkte der deutschen bilateralen Entwicklungszusammenarbeit mit Kolumbien. Bei der internationalen Gebersitzung am 30. April 2001 in Brüssel hat die Bundesregierung eine Verdoppelung ihrer bilateralen Unterstützungsleistungen zugunsten des Friedensprozesses, und dadurch mittelbar auch zugunsten der Menschenrechtslage, bekannt gegeben.

Brasilien

Der brasilianische Staatspräsident Cardoso hat zu Beginn seiner ersten Amtszeit 1995 den Schutz der Menschenrechte zu einer politischen Priorität seiner Regierung erhoben. Der Präsident hat einen nationalen Menschenrechtsplan verkündet und ein Staatssekretariat für Menschenrechte eingerichtet. Brasilien hat sich der Rechtsprechung des Interamerikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte unterworfen. Die Rechts- und Verfassungsordnung schützt ausdrücklich die politischen und bürgerlichen Grundrechte. Vom Staat wurden inzwischen vielfältige konkrete Maßnahmen – oftmals in Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen – zur Verbesserung der

Menschenrechtssituation ergriffen. Dennoch bleiben erhebliche Defizite im Menschenrechtsschutz in Brasilien bestehen.

So sind exzessive Gewaltanwendungen bei Polizeieinsätzen gegen sozial schwache Randgruppen (Straßenkinder, Arbeitslose ohne festen Wohnsitz, indigene Bevölkerung), bei denen es auch zu Tötungen kommt, zwar seltener geworden, sie kommen aber weiter vor. Menschenrechtsorganisationen berichten, dass immer noch so genannten „Todesschwadronen“ ihr Unwesen treiben, die z. T. mit den Sicherheitskräften in Verbindung stehen.

Das 1997 in Kraft getretene Strafgesetz gegen Folter hat positive Erfolge gezeigt. Anders als in Zeiten der Militärregierungen von 1964 bis 1985 sind körperliche Misshandlungen und die immer noch verbreitete Folter nach Konsolidierung der Demokratie nicht ideologisch motiviert, sondern Machtmissbrauch und Korruption der Polizei zuzuschreiben.

In den Justizvollzugsanstalten herrschen oft menschenrechtswidrige Verhältnisse. Misshandlungen mutmaßlicher Straftäter bei polizeilichen Vernehmungen und in Gefängnissen kommen immer wieder vor. Bis zu dreifache Überbelegung der Haftanstalten, unzureichende Ernährung und Gesundheitsfürsorge sowie gesundheitsgefährdende sanitäre Einrichtungen führten mehrfach zu Revolten der Insassen, die blutig niedergeschlagen wurden. Untersuchungsgefangene müssen unzumutbar lange auf ihr Gerichtsverfahren warten und werden z. T. mit verurteilten Straftätern zusammen untergebracht.

Auch in der Gesellschaft kommt es zu Übergriffen. Oft werden die Konflikte zwischen den landlosen Bauern und Großgrundbesitzern wie auch im Zusammenhang mit der Einrichtung von Schutzgebieten für die Ureinwohner mit Gewalt ausgetragen. Straßenkinder sehen sich nicht selten Aggressionen aus der Bevölkerung ausgesetzt. Ein Problem stellt die strafrechtliche Verfolgung von Menschenrechtsverletzungen durch Amtsträger dar. Untersuchungen gegen die Täter verlaufen meistens im Sande. Nur in wenigen Fällen kommt es zur Anklage, noch seltener zur Verurteilung. Straflosigkeit ist die Regel.

Besonders gravierend erscheint die in Brasilien weit verbreitete Kinderarbeit und -prostitution. Etwa 3,5 Mio. Kinder werden unter menschenunwürdigen Bedingungen als billige Arbeitskräfte eingesetzt, trotz gesetzlicher Arbeitsverbote. Die brasilianische Bundesregierung setzt sich mit umfangreichen Kampagnen gegen Kinderarbeit und -prostitution ein.

Die Bundesrepublik Deutschland fördert eine Reihe von Projekten und Maßnahmen aus dem Menschenrechtsbereich, wie z. B. Programme zur Sozialisierung von Straßenkindern und zur Förderung benachteiligter Frauen sowie zur Demarkierung und Registrierung von Schutzgebieten für die indianische Bevölkerung im Amazonasraum. Insbesondere Letztere haben sich als sehr erfolgreich erwiesen und werden als mit ursächlich betrachtet für die in den letzten Jahren zu verzeichnende erhebliche Zunahme der indianischen Bevölkerung. Insgesamt trägt der bedeutende deutsche Beitrag im Rahmen des „PP G7-Tropenwaldprogramms“ zur nachhaltigen Absicherung der Überlebenschancen der Amazonasvölker bei. Mit dem 1992 auf Initiative der G7-Länder aufgelegten Pilotprogramm zum Schutz der brasilianischen Tropenwälder wird angestrebt, die wirtschaftliche und soziale Entwicklung mit dem Schutz der Umwelt sowie der indianischen Bevölkerung zu vereinbaren.

Die Bundesregierung führt darüber hinaus mit der brasilianischen Regierung wie auch mit Nichtregierungsorganisationen einen intensiven menschenrechtlichen Dialog.

Peru

Seit dem Ende der zehnjährigen Fujimori-Ära im November 2000 haben sich auf dem Gebiet der Menschenrechte in Peru zahlreiche Veränderungen vollzogen. Bereits der Präsident der Übergangsregierung, Valentín Paniagua, hat während seiner Amtszeit erste wichtige Grundlagen für die Entwicklung Perus zu einem demokratischen Rechtsstaat geschaffen. Der entscheidende Erfolg war die Durchführung von Präsidenten- und Kongresswahlen, die in Peru und von der internationalen Staatengemeinschaft als frei und fair anerkannt wurden und aus denen am 3. Juni 2001 Alejandro Toledo als neuer Präsident hervorging. Noch vor der Machtübergabe an Präsident Toledo Ende Juli 2001 nahm die Regierung Paniagua mit einer Reihe von Maßnahmen die Missstände in der Justiz in Angriff: Dazu zählt die Wiedereinsetzung der 1997 abgesetzten Verfassungsrichter, wodurch das Gericht seine Entscheidungsfähigkeit nach 3 ½ Jahren zurückerlangte. Des Weiteren unterstellte sich Peru wieder der Rechtsprechung des Interamerikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte.

Der Geheimdienst von Vladimiro Montesinos („Servicio de Inteligencia Nacional“) wurde abgeschafft und die Überwachung von Telefonen, Rundfunk und Presseorganen eingestellt. Eine weitere wichtige Maßnahme war der Beschluss, eine „Wahrheitskommission“ (Comisión de Verdad) einzusetzen. Dieses von der Regierung Toledo in „Kommission für Wahrheit und Versöhnung“ umbenannte Gremium hat im November 2001 die Arbeit aufgenommen. Bis Mitte 2003 soll die Kommission die Menschenrechtsverletzungen der letzten 20 Jahre aufarbeiten. Beim Besuch des Vorsitzenden Salomon Lerner in Deutschland (Februar 2002) sagte die Bundesregierung zu, die Arbeit der Kommission mit Mitteln in Höhe von bis zu 200 000 Euro zu fördern.

Präsident Toledo hatte bereits bei seinem (noch vor Antritt des Präsidentenamts erfolgten) Besuch in Berlin Anfang Juli 2001 betont und dies beim Besuch von Bundesminister Fischer in Lima im März 2002 bekräftigt, dass er im Menschenrechtsbereich an die Politik der Übergangsregierung Paniagua anknüpft. Auch der Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe erhielt bei seinen Gesprächen in Lima im März 2002 eine entsprechende Zusicherung. Maßnahmen zur Demokratisierung, Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Aufarbeitung der Vergangenheit und Reform des Justizsystems sowie Kampf gegen den Drogenanbau

und gegen die Armut gehören zum politischen Programm der Regierung Toledo. Der Erfolg seiner Politik wird davon abhängen, inwieweit es gelingt, rechtsstaatliche Prinzipien in Bewusstsein und Handeln der Exekutive des Landes zu verankern. Der Einfluss des im Militärgefängnis Callao inhaftierten Ex-Geheimdienstchefs Montesinos ist noch nicht vollständig unter Kontrolle.

Mit einer Reihe von Gesetzen wurden weitere Grundlagen für rechtsstaatliche Verhältnisse geschaffen: Meinungs- und die Pressefreiheit wurden wiederhergestellt; Medien und Opposition können ungehindert an der Politik der Regierung Kritik äußern. Es sind seit Amtsantritt der Übergangsregierung Paniagua keine Fälle politischer Verfolgung bekannt. Im Oktober 2001 wurden Amnestiegesetze aufgehoben, die für Menschenrechtsverletzungen im Zeitraum zwischen 1985 und 2000 Straffreiheit gewährten. Damit wurde eine Forderung des Interamerikanischen Menschenrechtsgerichtshofs erfüllt. Im Gegenzug wurde ein Amnestiegesetz verabschiedet, das Gerichtsurteile gegen „Verteidiger des Rechtsstaats“ aufhebt. Damit wird jenen Straffreiheit gewährt, die z. B. wegen – gewaltfreier – Teilnahme an Demonstrationen gegen die Regierung Fujimoris zwischen 1992 und 2000 verurteilt worden waren.

Peru hat im Oktober 2001 das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs (→ B 1.2.1) ratifiziert. Mit einer Justizreform soll das Justizsystem des Landes u. a. dezentralisiert und personell erneuert werden, die Korruption soll durch finanzielle Besserstellung der Richter bekämpft werden. Als deutscher Beitrag ist u. a. ein Projekt des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zur Reform der Strafjustiz in Vorbereitung. Daneben wird die Defensoría del Pueblo, einer der Ombudsperson vergleichbaren Institution, von deutscher Seite unterstützt.

Trotz geltender rechtsstaatlicher Gesetze ist festzuhalten, dass Polizeibeamte und Justizvollzugsbedienstete immer noch Menschenrechtsverletzungen begehen. So sollen im ersten Halbjahr 2001 zwei Personen auf Polizeistationen unter ungeklärten Umständen, jedoch ohne politischen Hintergrund, zu Tode gekommen sein. Die Haftbedingungen in den 83 peruanischen Gefängnissen sind nach wie vor mangelhaft. Die tatsächliche Auslastung einiger Anstalten übersteigt bei weitem die vorgesehene Belegungszahl. Seit Anfang 2001 kam es zu mehreren Aufständen in verschiedenen Gefängnissen, die teilweise gewaltsam niedergeschlagen wurden. Die Zahl der Untersuchungsgefangenen, der unerledigten Justizverfahren und der ausstehenden Wiederaufnahmen rechtswidriger Verfahren und Verurteilungen beispielsweise von Journalisten ist nach wie vor sehr hoch; ca. 1 900 Anträge auf Straferlass liegen der entsprechenden Parlamentskommission vor.

Guatemala

Nach einer Tendenz zur allgemeinen Verbesserung der Menschenrechtslage hat sich diese im Jahre 2000 infolge bisher nicht überwundener wirtschaftlicher, sozialer und psychologischer Auswirkungen des Bürgerkrieges wieder qualitativ verschlechtert. Zu dieser Einschätzung kommt u. a. die von den Vereinten Nationen eingesetzte Überwachungsmission „MINUGUA“ (Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala). Es gäbe keine wesentliche Änderung im täglichen Leben der Bevölkerung. Drohungen und Einschüchterungen gegen Menschenrechtsaktivisten, Justizvertreter und Journalisten nehmen zu. Vor dem Hintergrund vorherrschender Straflosigkeit mehren sich Lynchmorde und Aktivitäten geheimer Sicherheitsdienste. Eine der Hauptsorgen der Bevölkerung bilden die prekäre Sicherheitslage (hohe Kriminalitätsrate), die immer häufigeren Fälle von Lynchjustiz und die Rückkehr von politisch motivierten Verbrechen.

Die Bundesregierung bedauert, dass die 1999 vorgelegte Empfehlung der internationalen Wahrheitskommission unter Leitung des deutschen Völkerrechtlers Tomuschat, einen nationalen Folgemechanismus zur Aufarbeitung der zwischen begangenen Verbrechen (ungefähr 200 000 Tote) einzurichten, bislang nicht umgesetzt worden ist.

Die Einhaltung der Menschenrechte steht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Umsetzung der 1996 geschlossenen Friedensabkommen und der sich zuspitzenden innenpolitischen Lage. Die Regierung ist gleichwohl bemüht, mit internationalen Instrumenten – Anerkennung der Verantwortung des Staates für beim Interamerikanischen Menschenrechtsgerichtshof anhängig gemachte Verstöße – dem Schutz der Menschenrechte einen höheren Stellenwert zu verleihen.

Mexiko

Das Ende der über 70-jährigen Regierungsdauer der PRI (Partei der Institutionellen Revolution) durch die Wahl von Staatspräsident Fox im Juni 2000 hat zur Ankündigung eines Kurswechsels in der mexikanischen Menschenrechtspolitik geführt. Mexiko will die Menschenrechte im Innern konsequenter durchsetzen und sein Engagement in internationalen Foren ausbauen.

Straflosigkeit und weit verbreitete Korruption geben allerdings auch im Berichtszeitraum ein kritisches Bild der Menschenrechtslage. Übergriffe der Polizei, willkürliche Verhaftungen, Erzwingung von Geständnissen und Folter sind weiterhin an der Tagesordnung. Hauptursache ist die unzureichende Ausbildung, Ausrüstung, Bezahlung und damit Korruptionsanfälligkeit der Sicherheitsorgane. Die Reformbemühungen der Regierung Fox kommen hierbei nur langsam voran. Einen tragischen Rückschlag haben sie durch die Ermordung einer anerkannten Menschenrechtsverteidigerin im Oktober 2001 erlitten. Die Tat konnte bisher nicht aufgeklärt werden. Mehrere international bekannte Menschenrechtler, die zu langjährigen Haftstrafen verurteilt waren, wurden jedoch inzwischen freigelassen (die Umweltschützer Montiel und Cabrera im November 2001, der General Gallardo im Februar 2002). Im November 2001 legte die Nationale Menschenrechtskommission (CNDH) einen Bericht über die über 500 zwangsweise Verschwundenen des so genannten „schmutzigen Krieges“ der 70er- und 80er Jahre vor. Die Regierung entsprach den Empfehlungen der CNDH, indem u. a. ein Sonderstaatsanwalt zur Verfolgung der in diesem Zusammenhang festgestellten Straftaten eingesetzt wurde. Damit geht die Aufarbeitung der menschenrechtlichen Defizite der PRI-Herrschaft, darunter auch das Massaker von Tlatelolco vom Oktober 1968, voran.

Die Lage im südlichen Bundesstaat Chiapas hat sich im Berichtszeitraum insgesamt positiv entwickelt, bedarf jedoch weiterer Anstrengungen zur Entschärfung der zahlreichen Konfliktpunkte. Mit dem Regierungswechsel auf Bundesebene und in Chiapas haben sich die Voraussetzungen für eine friedliche Lösung zunächst verbessert. Präsident Fox brachte den Gesetzentwurf der eigens für die Chiapas-Krise eingerichteten Kongresskommission (Kommission der Eintracht und Befriedung/COCOPA – Comisión de Concordia y Pacificación) am Tag nach seinem Amtsantritt am 2. Dezember 2000 in das Parlament ein. Außerdem zog er das Militär aus sieben Stützpunkten in Chiapas zurück. Fast alle inhaftierten Anhänger der EZLN (Ejército Zapatista de Liberación Nacional) wurden freigelassen. Damit hat die Regierung die Vorbedingungen der EZLN für eine Wiederaufnahme des Dialogs weitgehend erfüllt. Anfang März 2001 marschierten 24 Indígena-Führer und zahlreiche EZLN-Anhänger durch mehrere Bundesstaaten nach Mexiko-Stadt, wo sie ihre Forderungen im Parlament vorbrachten. Ende April 2001 nahm das Parlament den Gesetzentwurf der COCOPA in veränderter Form an. Wegen dieser Änderungen brach die EZLN die Kontakte mit Parlament und Regierung erneut ab. Mit der Veröffentlichung im August 2001 trat das Gesetz über die Rechte und Kultur der Indígenas in Kraft. Es wurde jedoch von mehreren Bundesstaaten und zahlreichen Gemeinden vor dem Obersten Gerichtshof angefochten. Im Parlament gibt es außerdem Bestrebungen, das Gesetz den Forderungen der Indigenen entsprechend zu überarbeiten.

Im regelmäßigen politischen Dialog zwischen der Bundesregierung und der mexikanischen Regierung – so beim letzen Treffen hoher Vertreter der Außenministerien in Berlin im Juni 2001 – haben die Menschenrechte einen hohen Stellenwert. Die Bundesregierung nutzt auch die Möglichkeiten zur Behandlung von Menschenrechtsthemen in der regelmäßig tagendenden Gemischten Kommission im Rahmen des EU-Mexiko-Globalabkommens.

C 6 Asien

Südasien

Obwohl die Universalität der Menschenrechte auch von den asiatischen Staaten im internationalen Bereich allgemein anerkannt wird, wird die universelle Geltung dieser Rechte in Südostasien immer wieder unter Verweis auf besondere kulturelle und ökonomische Gegebenheiten („asiatische Werte“) relativiert. Unverkennbar ist, dass die Menschenrechte als universale politische Ordnungsprinzipien nicht überall ungefährdet und gleichermaßen unumstritten sind, in einzelnen Staaten der Region sogar massiv verletzt werden. Im multi-ethnischen und multireligiösen Umfeld Südasiens haben Menschenrechtspolitik und ihre Perzeption im jeweiligen politischen Umfeld wichtige Funktionen. Durchgängig zeichnen die Verfassungen der Staaten der Subkontinents ein positiveres Bild als die Verfassungswirklichkeiten. Demokratisches, säkular-tolerantes Denken ist in den Staaten der Region vielfach unter Druck geraten. Aus der Perspektive unserer Menschenrechtspolitik ist auch für die Staaten Südasiens ein Regierungssystem, in dem die politischen Freiheiten und Menschenrechte garantiert und durch ein Maximum an politischer Partizipation und Pluralität verwirklicht werden, der bestgeeignete Rahmen. In parlamentarischen Systemen mit föderalen Elementen, Gewaltenteilung und die Kontrolle der Exekutive liegt der Schlüssel auch für die dauerhafte Verankerung der Menschenrechte auch in Südasien.

Indien

Die Menschenrechtslage in Indien bleibt in vielen Bereichen noch unbefriedigend. Dennoch ist das Land auch ein Beispiel dafür, dass vorgenannten Ordnungsprinzipien auch in einem zunehmend von Fundamentalismus und ethnisch-religiösen Konflikten erschütterten Umfeld in erheblichem Maße Geltung verschafft werden kann: Indien ist eine multi-ethnische, multi-religiöse, selbst unter dem Druck von Armut und Elend überwiegend tolerante Demokratie, mit unabhängiger Justiz und freier Presse. Regelmässige Wahlen und Regierungswechsel beweisen die Funktionsfähigkeit und Stabilität der demokratischen Strukturen Indiens.

Dennoch bleiben deutliche Probleme und Defizite: Brutalität der Sicherheitskräfte bei der Bekämpfung sezessionistischer Bewegungen in Kaschmir und im Nordosten, aber auch anderenorts. Der Schutz bestimmter sozialer Gruppen – Stichwort „Unberührbare“ (Dalits) – gegen Übergriffe Dritter und Diskriminierung ist oft sehr lückenhaft. Die Verfassungs- und Gesetzeswirklichkeit entspricht z. T. nicht der Rechtslage. So sind Frauen trotz rechtlicher Gleichstellung und zahlreicher Schutzgesetze in der Arbeitswelt und im politischen Bereich deutlich unterrepräsentiert und häufig sozial benachteiligt, z. B. durch überproportional hohen Anteil von Analphabetinnen und durch schlechte wirtschaftliche und soziale Absicherung von Witwen. Die Lage vieler Frauen ist auch aufgrund überkommener Vorstellungen in der Gesellschaft prekär: in vielen Gegenden Indiens kommt es immer noch zu Mitgiftmorden, gezielter Abtreibung weiblicher Föten und Tötung neugeborener Mädchen. Ungesetzliche Kinderarbeit ist immer noch schwer zu bekämpfen; immerhin gibt es hier aber aufgrund staatlicher, z.T. von Deutschland geförderter Programme einige Fortschritte anzuerkennen.

Die indische Regierung ist problembewusst und stellt sich dem Dialog über Menschenrechtsfragen. Seit Oktober 1993 gibt es eine unabhängige, nationale Menschenrechtskommission, die sich zu einem in vielen Fällen wirksamen Instrument bei der Durchsetzung der Menschenrechte entwickelt hat. Die Bundesregierung setzt zur weiteren Festigung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Indien auf den politischen Dialog, die Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit und die Arbeit der politischen Stiftungen. Das Engagement von Nichtregierungsorganisationen leistet wichtige Beiträge.

Die Menschenrechtslage in Kaschmir, dem seit mehr als 50 Jahren zwischen Indien und Pakistan geteilten ehemaligen, mehrheitlich muslimischen Fürstenstaat, bleibt kritisch. Der seit der Unabhängigkeit Indiens und Pakistans

im Jahre 1947 zwischen beiden Ländern bestehende Streit um den politischen Status von Jammu und Kaschmir ist hierfür wesentliche Ursache. Beide Länder beanspruchen das gesamte Territorium für sich. 1989 bildete sich im indischen Teil Kaschmirs eine von Pakistan unterstützte separatistische Bewegung. Im Zuge der Auseinandersetzung zwischen diesen Separatisten und indischer Regierungstruppen kommt es immer wieder zu brutaler Gewaltanwendung beider Seiten gegen die Zivilbevölkerung. Den Sicherheitskräften werden dabei Menschenrechtsverletzungen wie willkürliche Verhaftungen, Folter, Vergewaltigung und ungeklärte Todesfälle in Haft vorgeworfen. Vor dem Hintergrund internationalen Drucks bemüht sich die indische Regierung um größere Transparenz der Aktionen der Sicherheitskräfte sowie um Disziplinierung durch Lehrveranstaltungen, aber auch Strafen. Die Menschenrechtslage in Kaschmir ist wesentlicher Bestandteil des Dialoges der Bundesregierung mit Indien und Pakistan.

Pakistan

In Pakistan vermochte die Demokratie bisher keine Wurzeln zu schlagen. Korrupte Regierungspraktiken und fehlende Entwicklungsorientierung haben die bisherigen demokratischen Regierungen bei vielen Bürgern des Landes diskreditiert. So verwundert es wenig, dass 1999 mit der Regierung General Musharrafs bereits zum vierten Mal in der Geschichte des Landes eine Militärregierung die Macht übernommen hat. Im Oktober 2002 steht jedoch die Rückkehr zu demokratisch legitimierten Verhältnissen durch Abhaltung von Parlamentswahlen an. Die Bundesregierung wird diesen Prozess, der bereits mit Wahlen zu lokalen Räten im Dezember 2000 eingesetzt hatte, aufmerksam verfolgen und begleiten.

Nach den terroristischen Anschlägen vom 11. September 2001 (→ C, „Brennpunkt: Afghanistan“) hat sich die pakistanische Regierung der Internationalen Koalition gegen den Terror angeschlossen. Damit einher ging die Absage an separatistische und extremistische Gewalt in Pakistan selbst, um deren Eindämmung die Regierung Musharraf bemüht ist.

Die Menschenrechtssituation in Pakistan erregt nach wie vor Besorgnis. Die Islamische Republik Pakistan ist den wichtigsten Menschenrechtsübereinkommen (Zivilpakt, Sozialpakt) bislang nicht beigetreten. Nach wie vor werden Fälle von Misshandlungen, Folter und vereinzelt auch Vergewaltigungen durch die Sicherheitsbehörden bekannt. Auch sind Fälle extralegaler Tötungen öffentlich geworden. Gelegentlich kommt es zu Verfahren gegen Mitglieder der Sicherheitsbehörden, bislang führte aber noch kein Verfahren zu einer Verurteilung. Der Regierung Musharraf ist aber zugute zu halten, dass sie die gravierenden menschenrechtlichen Defizite, insbesondere im Bereich der Strafverfolgung, erkannt hat und Initiativen zur Menschenrechtserziehung unterstützt. Von nichtstaatlicher Seite droht der Einfluß radikalreligiöser Gruppierungen und deren zunehmende Gewaltbereitschaft die gefährdeten Rechte religiöser Minderheiten (insbesondere Christen und Ahmadis) und der Frauen weiter einzuschränken. Gewaltakte unter dem Deckmantel religiöser Intoleranz und traditioneller Wertevorstellungen („Ehrenmorde“, → C 3) werden häufig nur wenig effizient verfolgt und geahndet. Dringend angezeigt ist auch die Reform oder Abschaffung des Blasphemie-Paragraphen, der leicht zu missbrauchen und in der Strafandrohung mit der Todesstrafe bewehrt ist. Die Schwerpunkte des deutsch-pakistanischen Menschenrechtsdialogs sind die Menschenrechtsprogramme und die demokratischen Bildungsinitiativen der politischen Stiftungen, die Begleitung des Landes in der Wiederherstellung demokratischer Strukturen und die Kontaktpflege zu Militärs und Sicherheitsbehörden zur Sensibilisierung in Fragen der Menschenrechte und Demokratie.

„Schädliche traditionelle Praktiken und Bräuche“

Nach internationalem Rechtsverständnis sind diskriminierende und menschenrechtsverachtende Praktiken bzw. deren staatliche Duldung nicht mit dem Verweis auf kulturelle Traditionen zu entschuldigen. In zahlreichen Regionen – diese sind nicht auf Asien beschränkt – kommt es jedoch zu Menschenrechtsverletzungen an Frauen, die mit Tradition und Sitte begründet werden. Dazu zählen u. a. Zwangs- und Kindesverheiratungen und diskriminierende Mitgiftregelungen bis hin zur Verstümmelung von Mädchen und Frauen (zur weiblichen Genitalverstümmelung → A 1.1 und C 4). Diese Praktiken und Bräuche werden zum Teil von Migrantinnen und Migranten in Industriestaaten fortgeführt. Es ist deshalb auch Aufgabe der innerstaatlichen Menschenrechtspolitik, diese geschlechtsspezifischen Menschenrechtsverletzungen mit Nachdruck zu bekämpfen.

Bangladesch

In Bangladesch hat die Intensivierung des politischen Kampfes im Vorfeld der Parlamentswahlen Anfang Oktober 2001 und unmittelbar danach zur Verschärfung der Menschenrechtssituation beigetragen. Betroffen sind zuvorderst die ärmeren Bevölkerungsteile und die Frauen. Rechtsstaatliche Sicherungen werden oftmals aufgrund parteilichen Handelns der Behörden unterlaufen. Daher gilt es, die Kräfte in Bangladesch zu unterstützen, die einen Weg weg von der gewalttätigen konfrontativen Art innenpolitischer Auseinandersetzung hin zu sachbezogener, konstruktiver politischer Arbeit suchen. Die Verflechtung von Politik und Kriminalität muss aufgebrochen werden, ebenso bedarf der Schutz von Minderheiten und Frauen (etwa vor den besonders abstoßenden „Säureattacken“) des nachhaltigen Engagements der neuen Regierung. Die Bundesregierung bekräftigt das Vorhaben der bangladeschischen Regierung, eine Nationale Menschenrechtskommission einzurichten, und drängt im Dialog auf die Achtung der Menschenrechte im ganzen Lande. Die Einwirkungsversuche auf diplomatischer Ebene gehen einher mit der engagierten Flankierung durch örtliche und deutsche Nichtregierungsorganisationen.

Sri Lanka

Sri Lanka befindet sich seit 1983 im Bürgerkrieg, in dem die separatistische LTTE („Liberation Tigers of Tamil

Eelam") mit militärischen und terroristischen Mitteln gegen die Regierungstruppen kämpft. Die Folge waren schwere Menschenrechtsverletzungen bzw. Gewaltverbrechen auf beiden Seiten. Den Sicherheitskräften der Regierung wurden willkürliche Verhaftungen, Folter, Verschwindenlassen von Menschen etc. vorgeworfen, der LTTE der Einsatz von Kindersoldaten, terroristische Sprengstoffanschläge und Massaker an Zivilpersonen. Seit Ende des Jahres 2001 wird von beiden Seiten eine Waffenruhe eingehalten, die im Februar 2002 nach Vermittlung durch die NOR-Regierung durch eine Vereinbarung formalisiert worden ist. Die Regierung hat sich in der Vergangenheit zwar um eine Verbesserung der Menschenrechtslage und um die Einhaltung der in der Verfassung garantierten Menschenrechte bemüht. Trotz gewisser Erfolge blieb jedoch weiter Anlass zu Besorgnis. Die Bundesregierung hat deshalb gegenüber der srilankanischen Regierung die Sorge über die anhaltenden Menschenrechtsverletzungen wie das Verschwindenlassen von Menschen, willkürliche Inhaftierungen und Folter durch Militär und Polizei deutlich und wiederholt zum Ausdruck gebracht. Die Waffenruhe in dem andauernden Konflikt, dessen politische Überwindung weiter dringend bleibt, kann eine Verbesserung der Menschenrechtslage bewirken.

Um die eingeleitete Nach-Konflikt-Phase in Sri Lanka zu unterstützen, fördert die Bundesregierung schwerpunktmäßig Projekte der Konflikt-Transformation, der Stabilisierung demokratischer Prozesse und Strukturen sowie die Unterstützung gewaltfreier politischer Ansätze und Strategien zur Lösung des ethnischen Konflikts. Marginalisierte Gruppen sind ebenso Ziel der Friedensarbeit wie konkrete Regierungsberatungen. Ziel der deutschen Entwicklungszusammenarbeit ist zudem die Stabilisierung der Privatwirtschaft und Stärkung der Beschäftigung, um eine Reintegration von zivilen Opfern des Bürgerkrieges zu ermöglichen.

Nepal

Die radikal-kommunistischen „Maoisten" haben im November 2001 den seit Juli des Jahres mit der Regierung geführten Dialog einseitig aufgekündigt und durch eine Eskalation der Gewalt gegen die Sicherheitskräfte und Regierungseinrichtungen in ihrem seit 1996 geführten „Volkskrieg" (mehr als 3 000 Tote) gegen das bestehende politische System einer konstitutionellen Monarchie Nepal in eine schwere Krise gestürzt. Die Regierung, ineffizient und in Teilen korrupt, ist durch fortgesetzte Querelen in der Regierungspartei geschwächt und scheint trotz Ausrufung des Ausnahmezustands und der Mobilisierung der Armee unfähig zu sein, die Krise zu überwinden.

Die Menschenrechtslage gibt Anlass zu Besorgnis. Die Einhaltung der Menschenrechte steht zwar unter dem Schutz der Verfassung; die Todesstrafe ist abgeschafft. Sorge bereitet jedoch die mangelhafte praktische Umsetzung dieser Garantien. Die Einschränkung der Pressefreiheit seit Beginn des Ausnahmezustands macht es zudem nahezu unmöglich, verlässliche Informationen über Einzelfälle von Menschenrechtsverletzungen zu erhalten. Die Diskriminierung von Minderheiten, unteren Kasten, Frauen und Kindern sowie Kinderarbeit sind weiter verbreitet. Die Lage der Frau bessert sich nur in den Städten. Hauptursache der Verschlechterung der Menschenrechtslage sind jedoch die gewalttätigen Auseinandersetzungen mit massiven Menschenrechtsverletzungen bzw. Gewaltverbrechen auf beiden Seiten. Brutalen und blutigen Anschlägen der Aufständischen begegnen die Sicherheitskräfte mit ebenso gewalttätigen Reaktionen.

Während die Aktionen der „Maoisten" Teil einer gezielten Strategie zu sein scheinen, werden Verstöße der Sicherheitskräfte (Verschwindenlassen von Personen, Folterungen im Polizeigewahrsam, extralegale Tötungen etc.) von der Regierung mit mangelhaftem Ausbildungsstand und Disziplinlosigkeit bei nachgeordnetem Personal begründet. Die Arbeitsmöglichkeiten der im Mai 2000 ernannten nationalen Menschenrechtskommission sind wegen ihres sehr begrenzten Budgets eingeschränkt. Die Bundesregierung, auch gemeinsam mit ihren EU-Partnern, hat die Einhaltung der Menschenrechte und eine Verbesserung der Menschenrechtslage wiederholt im Dialog mit der Regierung und durch an beide Konfliktparteien gerichtete EU-Erklärungen gefordert.

Südostasien

Der einsetzende Abschwung der Weltwirtschaft und die Ereignisse vom 11. September 2001 haben die wirtschaftliche und politische Lage in den größten Staaten Südostasiens im Jahr 2001 weiter erschwert. Andererseits verdeutlichten eine Reihe friedlicher Machtwechsel (Thailand, Indonesien, Philippinen), dass sich teilweise belastbare demokratische und zivilgesellschaftliche Strukturen entwickelt haben. In Myanmar sind Signale für einen möglichen politischen Wandel erkennbar, bislang jedoch ohne durchgreifende Verbesserung der Menschenrechtslage. Die Regierungen in Vietnam und Laos halten weiter an der Kontrolle von Staat und Verfassungsorganen durch die kommunistische Partei fest. Einschüchterungen und Benachteiligung der Opposition sind weiterhin in Malaysia und Singapur festzustellen. Vorstöße zur Einrichtung einer ASEAN-Menschenrechts-Kommission fanden keine allgemeine Zustimmung.

Myanmar

Die Menschenrechte werden in Myanmar noch immer massiv verletzt. Die Militärregierung in Rangun kontrolliert nach wie vor das gesamte öffentliche und wirtschaftliche Leben, öffentlich geäußerte Opposition zum Regime wird sanktioniert, Meinungs-, Versammlungs- und Pressefreiheit existieren nicht. Es gibt weder eine unabhängige Justiz noch andere unabhängige Institutionen, zahlreiche politische Gefangene verbüßen hohe Freiheitsstrafen. Besonders betroffen sind die ethnischen Minderheiten, die teilweise in Gebieten leben, die sich in einem latenten Kriegszustand befinden. Hier verübt das örtliche Militär massive Menschenrechtsverletzungen, wobei u. a. Zwangsarbeit, Zwangsumsiedlung, extralegale Tötungen und Folter praktiziert werden.

Allerdings ist nicht zu verkennen, dass sich die Militärführung im Zuge des seit Oktober 2000 begonnenen

Dialogprozesses mit der Oppositionsführerin und Friedensnobelpreisträgerin Aung San Suu Kyi um Vertrauensbildung bemüht: die Diffamierungskampagnen gegen die Opposition wurden eingestellt, über 200 politische Gefangene wurden aus der Haft entlassen, Büros der Oppositionspartei NLD wieder eröffnet. Durch die unkonditionierte Zulassung von zwei Besuchen des Beauftragten der UN-Menschenrechtskommission, Pinheiro, zeigte die Regierung verstärkt Kooperationsbereitschaft mit den Vereinten Nationen. So konnte auch der Sondergesandte des UN-Generalsekretärs, Razali (Malaysia), mehrfach als Fazilitator der Gesprächskontakte zwischen den Militärs und Frau Aung San Suu Kyi nach Myanmar reisen. Des Weiteren erlaubte die Regierung einer hochrangigen Mission der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO/ILO) zur Überprüfung der Massnahmen gegen die Zwangsarbeit ungehinderten Zugang und zeigte sich zu weiter gehender Zusammenarbeit mit der IAO bereit. Den jüngsten und bedeutsamsten Schritt dieser Politik stellte die Aufhebung des Hausarrests von Frau Aung San Suu Kyi am 6. Mai 2002 dar, mit dem sich Hoffnungen auf einen dauerhaften politischen Wandel verbinden. Allerdings sind die Aussichten für eine tief greifende Veränderung der Menschenrechtslage trotz dieser Maßnahmen angesichts der fortbestehenden Machtverhältnisse ungewiss.

Die EU hat ihre 1996 gegen das Regime in Myanmar eingeführten und 2000 verschärften Sanktionen auch 2001 und erneut im April 2002 verlängert, gleichzeitig jedoch positive Maßnahmen, darunter die Erhöhung der humanitären Hilfe zur Bekämpfung von HIV/AIDS in Aussicht gestellt. Der Besuch einer EU-Troika im Januar 2001 diente der Vertiefung des kritischen Dialogs mit dem Regime, um zu einer Verbesserung der Lage in Myanmar beizutragen. Deutschland nimmt an Beratungen zu Myanmar in den Vereinten Nationen aktiv teil und wirkt an den von der EU initiierten Resolutionen der UN-Menschenrechtskommission bzw. -Generalversammlung mit.

Kambodscha

Die politische und wirtschaftliche Entwicklung in Kambodscha verlief insgesamt positiv, allerdings bei deutlicher Verlangsamung des Reformtempos. Die Menschenrechtslage hat sich nicht grundsätzlich verändert. Rechtsunsicherheit, Straflosigkeit und Korruption liefern den Nährboden für regelmäßige Menschenrechtsverletzungen. Weitere Problemfelder sind illegale Landnahme und Frauen- und Kinderhandel, bei denen ebenfalls keine durchgreifenden Verbesserungen festzustellen sind.

Die lang andauernden Verhandlungen zwischen den Vereinten Nationen und der Regierung von Kambodscha über die Einrichtung eines Gerichtshofes, der mit internationaler Beteiligung die schwersten Verbrechen der Roten Khmer aburteilen soll, wurden von den Vereinten Nationen am 8. Februar 2002 abgebrochen, da sie keine Aussicht mehr auf einen Konsens sahen, der wesentliche Grundlagen eines unabhängigen Gerichtes gesichert hätte. Die internationale Gemeinschaft hat an beide Seiten appelliert, weiter auf dieses Ziel hinzuarbeiten. Bisher ist keiner der für zahlreiche Menschenrechtsverletzungen Verantwortlichen vor ein Gericht gestellt und bestraft worden.

Zur Vorbereitung der im Februar 2002 durchgeführten Gemeindewahlen hat Deutschland erhebliche Beiträge geleistet: So wurden die Ausstattung der nationalen Wahlkommission unterstützt und Ausbildungsprogramme für die Kandidaten durchgeführt. Als Partner der Pariser Friedensverträge von 1993 bleibt Deutschland beim Aufbau demokratischer, rechtsstaatlicher und wirtschaftlicher Strukturen sowie bei der Beseitigung von Kriegsschäden engagiert (Beispiel Minenräumung). Besonderer Augenmerk gilt der rechtlichen und wirtschaftlichen Gleichstellung von Männern und Frauen, z. B. durch Unterstützung bei der Erstellung eines Gesetzesentwurfs gegen Häusliche Gewalt.

Vietnam

Vietnam befindet sich in einem wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Öffnungsprozess, während gleichzeitig die kommunistische Einheitspartei ihren alleinigen Machtanspruch zu sichern sucht. Dissens in politischen Fragen wird nicht geduldet, Presse- und Meinungsfreiheit sind nicht gewährleistet. Gleichwohl wird Kritik an staatlichem Handeln zugelassen, solange sie sich nicht gegen das System selbst richtet. Erhebliche Defizite bestehen im Bereich der Religionsfreiheit: Der Staat versucht, Religionsgemeinschaften eng zu kontrollieren. Die Religionsfreiheit beschränkt sich daher im Wesentlichen auf die Ausübung von religiösen Handlungen, soziales oder gesellschaftliches Engagement sind nicht erlaubt. Immer wieder werden oppositionelle Geistliche unter Hausarrest gestellt oder zu hohen Haftstrafen verurteilt.

Die Gerichte sind zwar nach der Verfassung unabhängig, unterstehen aber praktisch den staatlichen Behörden. Es gibt fast 30 Straftatbestände, die mit Todesstrafe belegt werden können. Die Zahl der verhängten Todesurteile hat in den letzten Jahren zugenommen, und vereinzelt finden auch Hinrichtungen statt. Die Haftbedingungen in vietnamesischen Gefängnissen sind schlecht. Politischen Häftlingen droht jahrelange Isolationshaft. Die ethnischen Minderheiten (ca. 10 Mio. Menschen) werden gesellschaftlich und zum Teil auch durch lokale Behörden diskriminiert, was sich vor allem an ihrer im Durchschnitt schlechteren wirtschaftlichen Situation zeigt. Die Regierung versucht, die wirtschaftliche Entwicklung in den Minderheitengebieten zu fördern, geht aber gegen öffentlich geäußerten Unmut mit Härte vor.

Bundesregierung und EU sprechen mit der Regierung von Vietnam regelmäßig auch auf höchster Ebene über Menschenrechtsfragen, insbesondere über die Religions- und Pressefreiheit sowie über das Schicksal einzelner Häftlinge und Dissidenten.

Indonesien

Seit dem Zusammenbruch des Soeharto Regimes im Mai 1998 sind wichtige Verbesserungen der Menschenrechtslage in Indonesien festzustellen. Die Übergangsregierung von Präsident Habibie und die nach der Post-Soeharto-Ära erstmals wieder demokratisch legitimierten Regierungen von Abdurrahman Wahid (Oktober 1999 bis Juli 2001) und Frau Megawati Soekarnoputri (seit 23. Juli

2001) brachten Reformen auf den Weg, die positive Perspektiven eröffnet haben. Durch eine Vielzahl neuer Gesetze wurden

– vollständige Pressefreiheit hergestellt,
– politische Gefangene weitgehend freigelassen,
– Menschenrechtsinstrumente der UN und der ILO ratifiziert,
– das Demonstrationsrecht reformiert,
– die Antisubversionsgesetze aufgehoben (Grundlage vieler politischer Prozesse),
– die Rolle des Militärs in der Politik zurückgedrängt,
– die Trennung von Militär und Polizei umgesetzt,
– gerichtliche Verfolgung in Indonesien von Menschenrechts-Verletzungen in Osttimor ermöglicht sowie die Heimkehr nach Osttimor von 1999 nach Westtimor Vertriebenen vorangebracht und
– Autonomiegesetze für Westpapua und Aceh verabschiedet, die beiden durch besondere Eigenheiten geprägten Landesteilen gerechtere Teilhabe an der Regierung dieser Regionen erlauben soll.

Präsident Wahid setzte mit der erstmaligen Ernennung eines Ministers für Menschenrechte und der Ernennung des Vorsitzenden der indonesischen Menschenrechtskommission (Komnas Ham) zum Generalstaatsanwalt ein klares Zeichen für den Stellenwert von Menschenrechtsfragen. Seine Nachfolgerin hat die schon von Wahid eingeleitete Errichtung von Ad-hoc-Menschenrechtsgerichten zur Verfolgung von Menschenrechtsverletzungen in Osttimor vollzogen und dabei den zeitlichen Zuständigkeitsbereich dieser Tribunale ausgedehnt. Indonesien wird beim Aufbau eines demokratischen Rechtsstaates mit international verbindlichen Menschenrechtsstandards aber weiterhin erhebliche Anstrengungen unternehmen und vor allem in der Praxis konkrete Resultate erreichen müssen. Nun begonnene Verfahren gegen z. T. leitende Verantwortliche von Menschenrechtsverletzungen in Osttimor sind noch ohne Ergebnis; für Aceh und Westpapua stehen sie bisher aus. Ethnische und religiöse Spannungen, vor allem in Aceh, aber auch in Westpapua (Irian Jaya), West-Kalimantan (Süd-Borneo), auf den Molukken (Ambon) und Sulawesi, sowie die Rolle der Sicherheitskräfte in diesen internen Konflikten stellen die Regierung weiter vor große Herausforderungen, etwa durch die noch ungeklärte Tötung des westpapuanesischen Politikers Theys Eluay im November 2001 oder die Umtriebe von Milizen islamischer Eiferer in überwiegend christlichen Landesteilen. Jüngste Anstrengungen der Regierung haben die Lage auf Sulawesi und den Molukken allerdings wieder beruhigt und bieten zumindest Aussichten für eine dauerhafte Befriedung.

Die Bundesregierung hat im Verein mit unseren EU-Partnern mit der indonesischen Regierung auch zu kritischen Menschenrechtsentwicklungen im Land einen offenen Dialog geführt. Die Besuche in Jakarta des Menschenrechtsbeauftragten der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe und kurz darauf von Staatsminister Dr. Volmer boten im November/Dezember 2001 die Gelegenheit, im Rahmen unserer traditionell engen und freundschaftlichen Beziehungen zu Indonesien neuralgische Punkte – etwa die Lage von Minderheiten – auch bilateral hochrangig anzusprechen.

Malaysia

Die Menschenrechtslage in Malaysia ist weiterhin belastet durch rechtsstaatlich zweifelhaftes Vorgehen bei der Verurteilung des ehemaligen stellvertretenden Premierministers Anwar Ibrahim sowie die fortgesetzte Anwendung des noch aus der Kolonialzeit stammenden „Internal Security Act“ (ISA), der willkürliche und lange Inhaftierungen außerhalb gerichtlicher Kontrolle ermöglicht. ISA wird seit dem 11. September 2001 verstärkt als Mittel der Terrorismusbekämpfung gerechtfertigt. Pressefreiheit und Versammlungsfreiheit sind stark eingeschränkt. Mitte 2001 wurden weitere Zeitungen gleichgeschaltet. Erstmals wurde die Anwendung des ISA vom Gericht eines Bundesstaates kritisiert. Die von der Regierung eingesetzte nationale Menschenrechtskommission Suhakam hat mehrere kritische Berichte zur Menschenrechtspolitik der Regierung vorgelegt. Zweifel an der Unabhängigkeit der Justiz wurden durch die Ernennung des Chefanklägers im Anwar-Prozess zum Generalstaatsanwalt erneut geschürt. Die EU und Deutschland haben sich gegenüber der malaysischen Regierung für Anwar Ibrahim eingesetzt. Auch die Anwendung des ISA wurde mehrfach angesprochen.

Ostasien

China[46]

Die Menschenrechtslage in China bietet weiterhin ein zwiespältiges Bild. Einerseits haben sich in den letzten Jahren die individuellen Freiräume der Bürger in Wirtschaft und Gesellschaft erheblich erweitert. Die Lebensqualität der städtischen Mittelschicht und großer Teile der Landbevölkerung ist seit Beginn der Reform- und Öffnungspolitik kontinuierlich gewachsen. Die heutige chinesische Gesellschaft bietet die Möglichkeit zu freier Meinungsäußerung im privaten Bereich, zu Mobilität und individuellen beruflich-wirtschaftlichen Chancen. Gut ein Drittel der chinesischen Wirtschaft sind heute in privater Hand, die Nutzung moderner Massenkommunikationsmittel nimmt rapide zu, eine Zivilgesellschaft beginnt sich herauszubilden.

Andererseits beharrt die Kommunistische Partei Chinas (KPCh) auf ihrem Anspruch auf die ungeteilte Macht und setzt diesen, wo für nötig befunden, auch mit aller Härte durch. Dies bekommen politische Dissidenten, deren Aktivitäten als Bedrohung des Machtmonopols der Partei empfunden werden, nach wie vor zu spüren. Waren es Ende der 90er-Jahre vor allem die Gründer einer Demokratischen Partei Chinas, die ohne faire Gerichtsverfahren zu unverhältnismäßig langen Freiheitsstrafen verurteilt wurden, so

[46] Zur EU-Menschenrechtspolitik gegenüber China → B 2.2.2.

sind es in jüngerer Zeit vor allem Gewerkschaftsaktivisten und Arbeiterführer, die ihr Engagement für die sozialen Rechte mit Gefängnisstrafen bezahlen müssen. In dem Bemühen, den Eindruck größerer Offenheit in Menschenrechtsfragen zu vermitteln, hat die chinesische Regierung zwar am 28. März 2001 den UN-Wirtschafts- und Sozialpakt ratifiziert, zu Artikel 8 Abs. 1 (a), der das Recht auf die Bildung freier Gewerkschaften beinhaltet, aber einen Vorbehalt eingelegt. Die EU hat die Ratifikation als Schritt in die richtige Richtung gewürdigt, zugleich jedoch China aufgefordert, seine nationale Gesetzgebung in Einklang mit den Bestimmungen des Artikel 8 zu bringen. Auch die Ratifizierung des UN-Pakts über die bürgerlichen und politischen Rechte steht weiterhin aus.

Demokratische Wahlen gibt es bisher erst in Ansätzen auf der untersten Ebene, die Presse ist in allen politisch wichtigen Fragen zentral und straff gelenkt. Mit dem Ziel größerer Verwaltungseffizienz versucht China, rechtsstaatliche Strukturen im Lande aufzubauen und ist einem Dialog mit anderen Staaten auf diesem Gebiet zugänglich. Dem trägt insbesondere der von Bundeskanzler Schröder und Ministerpräsident Zhu Rongji initiierte Rechtsstaatsdialog Rechnung. Der politische Dialog und die Entwicklungszusammenarbeit mit China haben sich bereits seit längerer Zeit darauf eingestellt. Die „Vereinbarung zum Austausch und der Zusammenarbeit im Rechtsbereich“ vom 30. Juni 2000 wird mit einem Zweijahresprogramm implementiert, das die Bundesministerin der Justiz, Prof. Däubler-Gmelin, und der Minister im Rechtsamt des Staatsrats, Yang Jingyu, am 22. Juni 2001 in Berlin unterzeichnet haben (→ Kasten).

Vor dem Hintergrund des ideologischen Verfalls der KPCh und eines geistigen Vakuums in der Gesellschaft betrachtet die Partei jedwede Form organisierter Religions- oder Meditationsausübung außerhalb ihrer Kontrolle als Bedrohung. Die intensive Verfolgung der Anhänger der synkretistischen Falun Gong-Bewegung, die mit einem Massenprotest vor dem Pekinger Regierungsviertel Zhongnanhai das Machtmonopol der Partei herausgefordert hatte, dauert seit dem Verbot der Vereinigung im Juli 1999 unvermindert an. Die Sicherheitskräfte gingen dabei kompromisslos auch gegen ausländische – darunter deutsche – Falun Gong-Anhänger vor, die in Peking demonstriert hatten. Christen sind weiterhin Repressalien und Verfolgung ausgesetzt. Gottesdienste der nicht anerkannten protestantischen „Hauskirchen“ und der romtreuen katholischen Untergrundkirche werden immer wieder gewaltsam aufgelöst, Gotteshäuser zerstört, Gläubige verhaftet und teilweise in Straflager eingewiesen. In Einzelfällen kam es nach Prozessen, die rechtsstaatlichen Erfordernissen nicht genügen, sogar zur Verhängung der Todesstrafe.

Gegen die nach wie vor häufige Verhängung der Todesstrafe, die im Zuge einer Kampagne zur Verschärfung der Kriminalitätsbekämpfung seit 2001 sogar noch zugenommen hat, hat die EU auch auf deutsches Betreiben hin mehrfach bei den chinesischen Behörden demarchiert. Bundesaußenminister Fischer hat die chinesische Regierung in seiner Rede auf der 58. MRK in Genf am 20. März 2002 aufgefordert, ein Moratorium bei der Vollstreckung der Todesstrafe mit dem Ziel ihrer endgültigen Abschaffung zu verhängen.

Mit besonderer Härte geht die chinesische Regierung dort vor, wo separatistische Bestrebungen vermutet werden, insbesondere in den Autonomen Regionen Tibet und Xinjiang. Im Gefolge der Terroranschläge vom 11. September 2001 hat China verstärkt versucht, auch friedlich vorgetragene Autonomieforderungen der Uighuren als „terroristische“ Gewalttaten zu brandmarken. Die Bundesregierung hat sowohl beim Besuch des chinesischen Vizepräsidenten Hu Jintao im November 2001 als auch beim Staatsbesuch Präsident Jiang Zemins Anfang April 2002 der chinesischen Seite gegenüber klargestellt, dass der gemeinsame Kampf gegen den internationalen Terrorismus nicht zu einer Einschränkung internationaler Menschenrechtsstandards führen darf.

Mit Bezug auf Tibet hat die Bundesregierung wiederholt von China gefordert, religiöse Freiheiten zu gewähren und die Unterdrückung der tibetischen Kultur zu beenden. Darüberhinaus hat die Bundesregierung die Erwartung geäußert, dass die chinesische Regierung in einen substanziellen Dialog mit dem Dalai Lama mit dem Ziel einer Lösung des Tibet-Problems eintritt. Sie hat dabei auch ihre guten Dienste angeboten.

Deutsch-chinesische Zusammenarbeit im Rechtsbereich

Im Juni 2000 unterzeichneten die Bundesministerin der Justiz und der chinesische Koordinator des Rechtsstaatsdialogs, Minister Yang Jingyu die „Deutsch-Chinesische Vereinbarung zum Austausch und der Zusammenarbeit im Rechtsbereich“. Auf dessen Grundlage haben beide Koordinatoren im Juni 2001 ein erstes Zweijahresprogramm vereinbart, das insgesamt 18 Projekte umfasst. Dazu gehören nachfolgend aufgeführte neue Vorhaben der rechtlichen Zusammenarbeit ebenso wie auf längere Dauer angelegte Projekte der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit im Rechtsbereich. Für Letztere hat das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung innerhalb der Bundesregierung die Federführung.

– Deutsch-chinesisches Symposium in Peking im Juni 2000 zum Thema „Rechtsbindung der Verwaltung und Individualrechtsschutz“.
– Deutsch-chinesisches Symposium in Berlin im Oktober 2001 zum Thema „Rechtlicher Rahmen für die unternehmerische Tätigkeit in der Marktwirtschaft – Staatliche Regulierung und Schutz der legitimen Rechte und Interessen der Bürger und der Unternehmen“.
– Deutsch-chinesisches Seminar „Planung von Infrastrukturvorhaben und Bürgerbeteiligung“ in Nanjing im November 2001.
– Zusammenarbeit mit dem Obersten Volksgericht der VR China zur Reform des Vollstreckungsrechts in Zivil-, Straf- und Verwaltungssachen.

- Zusammenarbeit mit dem Rechtsamt beim Staatsrat zu Fragen der Bereitstellung von Rechtsinformationen (Rechtsnormen und Entscheidungen der obersten Gerichte) im Internet.
- Der Finanz- und Wirtschaftsausschuss des Nationalen Volkskongresses wird durch Beratungs- und Fortbildungsmaßnahmen dabei unterstützt, neue Gesetze entsprechend den Anforderungen der Marktwirtschaft zu entwickeln. Seit 1997 wurden verschiedene Gesetzesvorhaben mit deutscher Hilfe begleitet: das Kapitalmarktgesetz, das Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen, das Konkursgesetz und das Unternehmensgesetz sowie ein Gesetz zur Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen.
- In der Zusammenarbeit mit dem Ministerium für Außenhandel und internationale Wirtschaftskooperation (MOFTEC) geht es um eine für die Unternehmen verlässliche Anwendung der bestehenden Wirtschaftsgesetze. Mit dem Projekt werden den Mitarbeitern des MOFTEC wirtschafts- und außenhandelsrechtliche Kenntnisse vermittelt. In gemeinsamen Fortbildungsmaßnahmen mit Beamten und Unternehmern wird anhand von konkreten Fällen die Rechtsanwendung geübt.
- Das Ministerium für Arbeit und Soziale Sicherheit wird seit 1994 in Fragen des Arbeits- und Sozialrechts beraten. Es geht hierbei um die Schaffung eines einheitlichen zentralstaatlichen Gesetzesrahmens, der es dem Staat ermöglicht, die gewaltigen soziale Herausforderungen zu meistern, die sich insbesondere im Zusammenhang mit der Reform der Staatsbetriebe, aber auch im Gefolge des chinesischen WTO-Beitritts stellen, um ein System der sozialen Sicherung aufzubauen, das an die Stelle der nicht mehr haltbaren ehemals allumfassenden Fürsorge dieser Betriebe für ihre Mitarbeiter/innen tritt.
- Ein weiteres Vorhaben betrifft die Zusammenarbeit mit der Rechtskommission des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses. Mit diesem Projekt werden die Bemühungen der VR China unterstützt, den rechtsstaatlichen Aufbau der Verwaltung durch Beratung des Parlaments zu fördern. Praktisch alle Gesetze, die der Ständige Ausschuss des Nationalen Volkskongresses zu beschließen hat, werden von dieser Kommission überprüft.
- Kooperation der politischen Stiftungen, gefördert vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, beim Aufbau eines Systems sozialer Sicherheit, der Schaffung rechtsstaatlicher Strukturen und zur Rolle der Gewerkschaften.

Nordkorea

Nordkorea isoliert sich nach wie vor weitgehend von der Außenwelt und gestattet Ausländern nicht, innerhalb des Landes Informationen zur Menschenrechtslage zu sammeln oder zu überprüfen. Davon sind insbesondere die Mitarbeiter der vor Ort vertretenen internationalen Organisationen betroffen, obgleich sich 2001 abzeichnete, dass sich beispielsweise bei humanitären Hilfsaktionen die Möglichkeiten zur Überprüfung der Verteilungsergebnisse leicht gebessert haben. Auch die Zugangsmöglichkeiten für Angehörige diplomatischer Vertretungen bleiben begrenzt. Ein verlässliches Bild von der Situation im Lande ist deshalb nur schwer zu erhalten. Aufgrund von Berichten z. B. nordkoreanischer Überläufer oder Flüchtlinge oder Angehöriger internationaler Hilfsorganisationen muss jedoch befürchtet werden, dass schwere und systematische Menschenrechtsverletzungen in Nordkorea häufig sind.

Die Bundesregierung bemüht sich um eine Verbesserung der Menschenrechtssituation in Nordkorea. Ihre Sorge gilt dabei den politischen Gefangenen, der Unterdrückung der Meinungsfreiheit und der Existenz von Umerziehungslagern. Die Bundesregierung setzt sich für die Beachtung fundamentaler bürgerlicher Rechte wie des Rechts auf Leben und des Rechts auf persönliche Freiheit und Sicherheit, für die Sicherung der Ernährungslage der nordkoreanischen Bevölkerung und für die Sicherung anderer wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte ein. Nordkorea bleibt zur Beachtung der UN-Menschenrechtspakte, deren Mitglied es ist (v. a. Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte; Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte), und zur Zusammenarbeit mit den internationalen Menschenrechtsmechanismen aufgefordert.

Bei Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen Deutschland und Nordkorea am 1. März 2001 wurde u. a. vereinbart, dass beide Seiten einen Menschenrechtsdialog führen wollen. Seither werden Fragen zur Menschenrechtssituation bei den bilateralen Gesprächen mit der nordkoreanischen Regierung regelmäßig angesprochen. Deutschland bemüht sich weiterhin bilateral und gemeinsam mit seinen EU-Partnern, die selbstgewählte politische Isolation Nordkoreas aufzubrechen. Im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU (→ B 2.2.2) fand Mitte 2001 ein Sondierungstreffen der EU-Troika mit Nordkorea mit dem Ziel eines regelmäßigen Meinungsaustauschs über Menschenrechtsfragen statt. Im Oktober 2001 hat eine EU-Delegation in Pjöngjang die Defizite im Bereich der Menschenrechte und des Rechtssystems angesprochen und einen spezifischen Fragenkatalog überreicht.

Anhang

Zitierte Internet- und Mailadressen

http://ecri.coe.int

http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects.htm

http://ue.eu.int

info@dgvn.de

info@institut-fuer-menschenrechte.de

www.amnesty.de

www.ausfuhrgewaehrleistungen.de

www.auswaertiges-amt.de > Außenpolitik > Menschenrechtspolitik

www.bafa.de

www.bma.bund.de

www.bmfsfj.de

www.bmi.bund.de

www.bmi.bund.de/Annex/de/20342/Download.pdf

www.bmi.bund.de/demoto1/index.html

www.bmj.bund.de

www.bmwi.de

www.bmz.de

www.bmz.de/themen/imfokus/armutsbekaempfung

www.buendnis-toleranz.de

www.bundestag.de/gremien/a2

www.coc-runder-tisch.de

www.coe.int

www.conventions.coe.int

www.echr.coe.int

www.eu.int

www.eu.int/comm/europeaid

www.eumc.eu.int/

www.europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights

www.euro-ombudsman.eu.int/

www.europarl.eu.int/committees/peti_home.htm

www.fao.org

www.fian.org

www.forum-menschenrechte.de

www.handsoffcain.org

www.hrw.org

www.humanrights.coe.int/Minorities/Eng/SiteMap.htm

www.iccnow.org

www.ictr.org

www.ilga-europe.org

www.ilo.org

www.law.ualberta.ca/centres/ioi

www.lsvd.de

www.mica2002.de

www.ohr.int

www.ombudspersonkosovo.org

www.oscebih.org

www.osce.org

www.unaids.org

www.undp.org

www.undcp.org

www.unesco.de

www.unesco.org/human_rights/hrbc.htm

www.unfpa.org

www.unglobalcompact.org

www.unhchr.ch

www.unhchr.ch>treatybaseddatabase

www.unhcr.de

www.unhcr.ch

www.unicef.org/events/yokohama

www.unmikonline.org

www.un.org

www.un.org/ageing/coverage/

www.un.org/icty

www.un.org/womenwatch/confer/beijing5

www.un.org/law/cloning/index.html

www.who.org



Druck: MuK. Medien- und Kommunikations GmbH, Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28 / 3 82 08 40, Telefax: 02 28 / 3 82 08 44
ISSN 0722-8333